

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 1, pages 195 à 247

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

MISE À JOUR

Auteur : José Woehrling

Titre : Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

« Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain »

Synthèse des observations, analyses et commentaires complémentaires

L'accession du Québec à la souveraineté, surtout si elle se faisait de façon unilatérale, nécessiterait une reconnaissance par la communauté internationale, laquelle demanderait au Québec d'adopter un comportement irréprochable sur le plan de la protection des minorités. Cela exigerait au moins que le Québec respecte les normes et standards du droit international dans ce domaine. En outre, dans la mesure du possible, les droits dont jouissent actuellement les minorités en vertu du droit canadien devraient être maintenus. Dans l'étude originale, nous avons tenté de montrer ce qu'impliquait le respect de ces deux principes, d'une part, pour les droits de la minorité anglophone du Québec, et, d'autre part, pour les droits des autres minorités. Dans cette mise à jour, nous avons examiné l'évolution des droits linguistiques et culturels des minorités, durant la dernière décennie, successivement en droit constitutionnel canadien et en droit international.

Dans l'étude originale, nous avons examiné les droits reconnus à la minorité anglophone du Québec dans la Constitution canadienne, tels qu'ils résultaient à l'époque de l'interprétation judiciaire, pour voir dans quelle mesure ces droits pourraient être maintenus dans un Québec souverain sans rentrer en conflit avec la politique linguistique québécoise destinée à protéger et à promouvoir la langue française. Trois évolutions intervenues dans la jurisprudence des tribunaux ont eu - ou pourraient avoir - pour effet d'élargir la portée ou l'interprétation des droits des minorités de langues officielles et, par conséquent, d'alourdir les contraintes qui en résultent pour la capacité du Québec de légiférer pour la protection et la promotion du français.

Dans un arrêt de 1999 (*Beaulac*), la Cour suprême du Canada a indiqué un changement d'orientation pour ce qui est de l'interprétation des droits des minorités de langues officielles en matière judiciaire, en affirmant qu'ils devraient désormais être interprétés de façon plus généreuse que par le passé. De façon plus générale, elle a déclaré qu'il convenait de rejeter l'interprétation restrictive des droits linguistiques adoptée dans l'affaire *Société des Acadiens* en 1986 et fondée sur le concept de « compromis politique ». Dorénavant, tous les droits linguistiques, qu'ils soient garantis par la Constitution ou par les lois ordinaires, devront être interprétés largement et « de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada ». En outre, dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a clarifié les différences qui existent entre, d'une part, les droits linguistiques en matière judiciaire des francophones et des anglophones, et, d'autre part, le droit à l'assistance d'un interprète qui bénéficie à tous, quelle que soit leur langue. Si l'on décidait de maintenir dans la Constitution d'un Québec souverain certains droits linguistiques spécifiques pour la minorité anglophone dans le domaine judiciaire, ils devraient être formulés de manière à aller au delà du simple droit à l'interprète, lequel sera nécessairement garanti à chacun quelle que soit sa langue, au titre du droit à un procès équitable. Il faudrait donc que l'État québécois ait l'obligation de prévoir la composition et le fonctionnement des organismes judiciaires de telle manière que le droit des justiciables anglophones d'utiliser leur langue puisse être respecté. On pourrait parvenir à ce résultat soit par une formule de bilinguisme *institutionnel* (aucun officier de justice n'étant personnellement obligé de parler une langue autre que la sienne), soit par une formule de bilinguisme *personnel*, les juges, les procureurs et autres officiers de justice devant être choisis en fonction de leur aptitude à fonctionner dans les deux langues.

En ce qui concerne la définition des catégories de personnes admissibles à l'enseignement public en anglais au Québec, la Cour supérieure du Québec, dans un arrêt *Solski* décidé en 2000, a donné aux dispositions constitutionnelles pertinentes une interprétation faisant en sorte qu'il est possible pour tout citoyen canadien, indépendamment de sa langue maternelle, de sa langue usuelle ou de la langue dans laquelle il a lui-même reçu son instruction, d'envoyer l'un de ses enfants à l'école anglaise privée non subventionnée pour obtenir *au même moment*

(ou peu de temps après) le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec. Tant que le Québec continuera d'être régi par la Constitution canadienne, la solution pour fermer ce passage détourné vers l'école anglophone publique consisterait à appliquer à l'école privée anglaise non subventionnée les règles d'admissibilité déjà applicables à l'école anglaise publique ou subventionnée. Dans un Québec souverain, on pourrait rétablir le texte original de la *Charte de la langue française* et/ou conclure avec le Canada, ou certaines de ses provinces, des accords de réciprocité prévoyant que les Canadiens venant s'établir au Québec pourraient envoyer leurs enfants à l'école anglophone en considération du droit des Québécois allant s'établir au Canada d'envoyer leurs enfants dans une école publique francophone.

Enfin, la décision de la Cour suprême de 1998 dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, dans laquelle la Cour a fait appel à l'idée que la Constitution canadienne contient des principes structurels implicites possédant valeur normative, notamment le principe du *respect et de la protection des minorités*, a été suivie d'un grand nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des requérants demandaient aux tribunaux de s'appuyer sur un de ces principes pour leur reconnaître un droit non contenu expressément dans le texte constitutionnel. De façon générale, les tribunaux ont jusqu'à présent fait preuve de retenue judiciaire et refusé de faire découler des principes structurels des droits nouveaux, comme l'illustre la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire des fusions municipales, dans laquelle la Cour a refusé de faire découler du principe de la protection des minorités un droit implicite de la minorité anglophone à des institutions municipales de langue anglaise. Cependant, dans l'affaire *Montfort*, deux cours ontariennes ont reconnu à la minorité francophone de l'Ontario, en se fondant notamment sur le principe de la protection des minorités, le droit au *maintien* de certains services de santé en langue française. Certains pourraient essayer de s'appuyer sur le même raisonnement pour contester une éventuelle réduction des services de santé en langue anglaise actuellement prévus au Québec en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Dans la Constitution d'un Québec souverain, pour éviter qu'une interprétation judiciaire s'appuyant sur les droits structurels n'entraîne la création de droits nouveaux allant au-delà de ceux que le constituant avait l'intention de garantir explicitement, on devrait inscrire le principe selon lequel aucun des principes structurels ne peut empêcher ou exclure l'application d'un autre. Les divers principes structurels devraient être énumérés, en ajoutant aux principes déjà retenus par la jurisprudence ceux de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté du parlement. Enfin, il y aurait lieu d'affirmer que le principe de protection et de respect des minorités doit s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la nécessité de protéger et de promouvoir la langue de la majorité.

Pour ce qui est des évolutions survenues en droit international, il faut d'abord souligner que, dans des constatations de 1993 (affaire *Ballantyne*), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est arrivé à la conclusion que les dispositions de la loi 101 sur l'affichage et les raisons sociales applicables à l'époque et imposant l'usage exclusif du français à l'extérieur des établissements commerciaux, violaient la liberté d'expression garantie à l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Par ailleurs, la majorité des membres du Comité a rejeté les arguments fondés sur les articles 26 (interdiction de la discrimination) et 27 (droits des minorités) du *Pacte international*, pour des raisons peu convaincantes, si bien que le Comité pourrait changer d'avis à l'avenir, ce qui augmenterait la vulnérabilité de la *Charte de la langue française* à l'égard du *Pacte*, autant dans la situation actuelle que dans un Québec souverain, si ce dernier adhérerait de nouveau à cet instrument international.

En 1999, dans une affaire *Waldman*, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a jugé que le financement par l'Ontario des écoles catholiques, mais non des écoles d'autres religions, constituait une discrimination fondée sur la religion, non justifiable. Il faut se demander si le même raisonnement s'appliquerait aux lois québécoises qui prévoient un enseignement confessionnel catholique et protestant dans les écoles publiques, sans offrir dans les mêmes conditions l'enseignement confessionnel des religions autres que catholique ou protestante. Dans ce domaine, les normes internationales ne sont pas traditionnellement interprétées de façon aussi exigeante que les normes constitutionnelles canadiennes. L'existence d'une possibilité de dispense à l'égard de l'enseignement confessionnel ou l'alternative entre celui-ci et un enseignement culturel ou moral neutre et objectif semble suffire à assurer la conformité avec les instruments des Nations-Unies. Néanmoins, l'affaire *Waldman* indique peut-être que la jurisprudence du Comité va dans le sens d'une radicalisation de l'interprétation donnée au concept d'égalité. Si le régime actuel devait un jour être considéré comme discriminatoire, le Québec, en tant que province canadienne ou comme État souverain, devrait soit supprimer l'enseignement religieux catholique et protestant à l'école publique, soit prévoir le droit à un tel enseignement pour les autres religions ayant une présence significative dans une école. Par ailleurs, l'article 41 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît le droit des parents d'exiger pour leurs enfants, dans les écoles publiques, un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions, dans le cadre des programmes prévus par la loi. Si l'article 41 était interprété comme autorisant, voire comme imposant, le

régime actuel d'inégalité, il pourrait également être contesté en vertu des dispositions du *Pacte international*. C'est pourquoi, dans une optique de réforme de la *Charte québécoise*, il faudrait modifier l'article 41 de façon à garantir le *droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques*, formulation qui s'inspire du droit international. Les parents se verraient alors reconnaître le droit d'envoyer leurs enfants dans une école privée ou de les faire dispenser de l'enseignement religieux ou moral donné à l'école publique, l'État ayant en outre l'obligation de s'abstenir de tout endoctrinement dans l'enseignement dispensé dans celle-ci. Enfin, il faut se demander si la conclusion du Comité des droits de l'Homme voulant que les dispositions constitutionnelles canadiennes qui créent des droits particuliers en faveur des catholiques et des protestants constituent une discrimination incompatible avec le *Pacte* peut être transposée aux dispositions constitutionnelles qui créent des droits particuliers en faveur des anglophones et des francophones. Il semble qu'il faille répondre par la négative, car si l'État doit être neutre en matière religieuse, il ne saurait manifestement pas l'être en matière linguistique, puisqu'il doit forcément s'exprimer dans une ou plusieurs langues, qui occuperont dès lors une position privilégiée, et il ne peut évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire.

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la principale disposition relative au droit des minorités contenue dans les instruments de protection des droits de l'Homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies. Depuis la rédaction de l'étude originale, l'article 27 a donné lieu à une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992, et à une *Observation générale* du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, adoptée en 1994. Ces deux instruments, qui n'ont pas de valeur juridique contraignante directe, peuvent être invoqués pour interpréter l'article 27 et les obligations que celui-ci impose aux États. Ils insistent sur le fait que la protection des minorités réclame souvent de la part de l'État des mesures positives d'assistance — une intervention active — et non pas une simple abstention. En tenant compte des interprétations et des clarifications apportées à l'article 27 du *Pacte* par la *Déclaration* de l'Assemblée générale et par l'*observation générale* du Comité des droits de l'Homme, ainsi que par les constatations de ce dernier dans les communications individuelles où les droits des minorités linguistiques ont été invoqués, nous avons constaté que le contenu des droits linguistiques pouvant être considérés comme consacrés par le *Pacte* est resté essentiellement le même que celui que nous avons décrit dans l'étude originale.

Dans le but d'indiquer les tendances du droit international dans ce domaine, nous avons également examiné les instruments adoptés en Europe depuis une dizaine d'années. Les deux principaux instruments adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe sont, d'une part, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, et, d'autre part, la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Ces deux instruments ne s'appliquent pas au Canada, et ne s'appliqueraient pas davantage à un Québec souverain, mais ils peuvent servir à identifier les standards internationaux en voie d'émergence. Dans le cadre de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, le texte de référence en matière de minorités est le *Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, dont le Canada est un État signataire. Pour ce qui est des droits des minorités dans un certain nombre de domaines, notamment ceux de l'enseignement public et des rapports avec les organes administratifs locaux, les instruments européens récents sont plus généreux que l'article 27 du *Pacte international*, du moins dans l'énoncé des comportements souhaitables et tout en se gardant d'imposer aux États des obligations trop contraignantes. Cela indique que la tendance en matière de reconnaissance des droits des minorités en droit international, qu'un Québec souverain devrait respecter, est à l'augmentation constante des garanties reconnues.
