

PROTÉGÉ PAR LE SECRET PROFESSIONNEL

PAR MESSAGEUR

Avocats-conseils

Le très honorable Pierre Elliott Trudeau, C.P., C.C., C.H., c.r., MSRC (1984 - 2000)
Le très honorable Jean Chrétien, C.P., C.C., c.r.
L'honorable Donald J. Johnston, C.P., O.C., c.r.
Pierre Marc Johnson, G.O.Q., MSRC
L'honorable Michel Bastarache
L'honorable René Dussault, MSRC
L'honorable John W. Morden
Peter M. Blaikie, c.r.
André Bureau, O.C.

Le 11 janvier 2010

Me Diane Davidson
Vice-rectrice à la gouvernance
Université d'Ottawa
Pavillon Tabaret
550, rue Cumberland, pièce 208
Ottawa, Ontario
K1N 6N5

Notre référence : 016102-0008

Objet : Avis juridique concernant la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la *Loi sur les services en français*

Chère maître Davidson,

Michel Bastarache

T 613 236.3488
F 1 866 411.2699
mbastarache@heenan.ca

55, rue Metcalfe
Bureau 300
Ottawa (Ontario)
Canada K1P 6L5

Claire Vachon

T 416 643.6803
F 1 866 850.2964
cvachon@heenan.ca

200, rue Bay, Tour Sud
Bureau 2600, Plaza Royal Bank
Toronto (Ontario)
Canada M5J 2J4

heenanblaikie.com

Vous nous avez demandé de vous fournir un avis juridique concernant la pertinence de la désignation éventuelle de l'Université d'Ottawa (« l'Université ») en vertu de la *Loi sur les services en français*¹ (la « LSF ») et de procéder à une évaluation approfondie « des tenants et aboutissants » d'une telle désignation. Cette demande découle des travaux du Groupe de travail sur les programmes et services en français (« le Groupe de travail ») créé en juin 2006 afin de proposer au Sénat de l'Université un plan de développement des programmes et services en français pour 2007 à 2012, lequel permettrait à l'Université d'assumer pleinement son rôle de leadership relativement à la promotion et au développement de la culture française en Ontario.

Dans le cadre de ses travaux, le Groupe de travail s'est penché sur la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la LSF. N'ayant pu atteindre un consensus sur la question et confronté à des opinions divergentes quant à la portée d'une telle désignation, le Groupe de travail recommandait, dans son rapport intitulé

¹ L.R.O. 1990, c. F.32.

« La place du français à l'Université d'Ottawa » que l'Université obtienne le présent avis juridique indépendant.²

Le présent avis est divisé comme suit :

Sommaire exécutif

- A. Mise en contexte et cadre réglementaire pertinent
- B. La *Loi sur les services en français*, son processus de désignation et son interprétation
- C. Analyse des enjeux liés à la question de la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la *Loi sur les services en français*
- D. Options et recommandations
- E. Conclusion

² Voir le paragraphe 86 du rapport du Groupe de travail.

SOMMAIRE EXECUTIF

Ce sommaire ne reprend pas les analyses contenues aux parties A et B du présent avis. Il se limite à présenter, sous forme sommaire, l'analyse des enjeux reliés à la question de la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la Loi sur les services en français, les options qui s'offrent à l'Université d'Ottawa à la lumière de cette analyse ainsi que nos recommandations à cet égard.

Enjeux liés à la question de la désignation potentielle

A priori, l'Université peut être désignée en vertu de la LSF puisqu'elle constitue une personne morale à but non lucratif qui fournit un service public et qui reçoit des subventions prélevées sur les deniers publics. D'ailleurs, le paragraphe 9(2) de la LSF reconnaît explicitement qu'une université peut être désignée, mais seulement si elle y consent.

Par ailleurs, en vertu de l'article 11 de la Loi, le Bureau des Gouverneurs dispose de tous les pouvoirs nécessaires et utiles à l'accomplissement de ses objectifs. Le Bureau des Gouverneurs possède donc l'autorité d'engager l'Université dans le processus de désignation dans la mesure où une telle désignation appuie les fonctions et la réalisation des objectifs de l'Université à l'égard du bilinguisme et de la francophonie ontarienne, ce qui nous apparaît somme toute assez évident. En effet, les mesures définies à la LSF sont conformes aux objectifs de progression de la langue française vers l'égalité inscrits à l'article 16(3) de la Charte, alors que l'article 6 de cette même loi assure qu'une telle progression ne se fera pas au détriment de la langue anglaise et, donc, au détriment de l'objectif de bilinguisme de l'Université.

L'article 8 de la LUO, l'administration, la discipline et la direction de l'Université ne peuvent être assujetties aux restrictions ou au contrôle d'un organisme extérieur, quel qu'il soit, laïque ou religieux. D'aucuns pourraient faire valoir que cette disposition empêche l'Université de s'assujettir à la LSF. Or, une telle position devrait s'évaluer à la lumière des raisons qui ont motivé l'inclusion de cet article 8 dans la LUO. À notre avis, l'article 8 ne pose aucun obstacle à une demande de désignation.

Quant à l'impact d'une désignation sur la liberté académique, nous notons que la liberté académique renvoie à la protection de l'opinion académique des professeurs et des étudiants de manière à promouvoir le débat d'idées et la libre pensée jugés nécessaires à la réalisation de la mission éducationnelle et de recherche d'une institution du savoir. La désignation, malgré le droit de regard de l'Office des affaires francophones et du Commissaire aux services en français sur certaines décisions administratives ayant trait à la prestation des services en français, n'aurait pas d'incidence sur le contenu des programmes ou le forum d'échange d'idées que constitue l'Université. Nous sommes donc d'avis que ces principes ne limitent pas la capacité de l'Université de demander à être désignée en vertu de la LSF.

Ayant établi, dans l'avis qui suit, le contexte de notre démarche et fourni une analyse des divers textes et interprétations qui doivent être pris en considération, nous avons tiré un certain nombre de conclusions quant à l'impact potentiel d'une désignation, aux avenues qu'elle ouvre et aux conséquences qu'elle peut avoir, notamment en ce qui a trait à la protection et au maintien des acquis de l'Université et à la réalisation de l'égalité réelle des deux langues officielles au sein de cette institution, deux objets consacrés dans le Règlement et reconnus

comme primordiaux par le Groupe de travail. Ces conclusions, qui sont l'objet d'une analyse détaillée dans le cors de l'avis, sont les suivantes :

- 1. Une fois l'organisme ou certains services désignés, avec le consentement de l'Université, la désignation pourrait servir de rempart contre la réduction ou l'élimination des programmes et services en langue française existant au moment de la désignation et couverts par la désignation, y compris une réduction de la qualité de ces programmes et services.*
- 2. La désignation pourrait avoir pour effet d'assurer que tout nouveau service offert en anglais soit également offert au même moment en français à un niveau de qualité égale.*
- 3. La désignation pourrait être utilisée pour assurer la continuité d'un financement pour les services en français ou pour revendiquer qu'un manque à gagner soit comblé.*
- 4. La désignation pourrait permettre à l'Université de bénéficier de l'appui du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones dans le cadre de ses revendications.*
- 5. L'Université pourrait devenir la cible de poursuites civiles.*
- 6. L'Université serait soumise au droit de regard du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones.*
- 7. L'Université pourrait éprouver des difficultés si elle désirait éventuellement se soustraire, en partie ou en totalité, à ses obligations en vertu de la LSF.*

Au-delà des considérations juridiques, les choix de l'Université sont porteurs de sens pour la communauté francophone et auront vraisemblablement des répercussions sur le plan politique. Les questions linguistiques ont toujours une dimension politique parce qu'elles font appel à l'identité même de la personne et à la reconnaissance de la communauté dont elle fait partie. L'Université ne peut ignorer le contexte dans lequel s'inscrit la présente démarche, ayant égard au mandat qui lui a été conféré dans sa loi habilitante, en particulier le paragraphe 4(c). Ultimement, toute décision de l'Université concernant sa désignation potentielle en vertu de la LSF doit tenir compte du mandat de l'Université concernant la préservation et le développement de la culture française en Ontario. Dans cette optique, le pouvoir décisionnel de l'Université doit être exercé en fonction des objectifs et fins stipulés dans sa loi habilitante.

Au-delà de la question de l'adhésion à la LSF, l'on pourrait se demander s'il convient de considérer modifier la LUO ou le Règlement. Il est clair que la décision de modifier la LUO serait un geste très significatif au plan politique, geste qui donnerait lieu à l'adoption de normes contraignantes que l'Université ne pourrait plus modifier sans l'assentiment de l'assemblée législative de l'Ontario. La modification de la LUO pourrait cependant donner lieu à des revendications portant sur d'autres questions, ce qui rendrait le processus difficile. La révision du Règlement serait plus simple mais n'offrirait pas de garantie d'une solution efficace et permanente aux problèmes actuels. Le Règlement peut être facilement modifié et l'approche réglementaire ne semble pas avoir été, du moins de l'avis du Groupe de travail, un gage de succès dans le passé.

La décision de l'Université de demander une désignation, fut-elle partielle, serait une façon importante de réaliser son mandat statutaire particulier à l'égard de la communauté francophone et de se positionner face à la place de la langue et de la culture françaises. Le fait de poser un tel geste renforcerait l'engagement de l'Université en matière de bilinguisme et à l'égard de la francophonie canadienne, conformément aux objets stipulés à l'article 4 de sa loi habilitante.

Aux paragraphes 26 à 29 de son rapport, le Groupe de travail fait état de sa genèse. Il rappelle qu'avant même sa création, des membres de la communauté universitaire et de la communauté francophone avaient publiquement exprimé leur inquiétude quant à l'avenir du français à l'Université d'Ottawa et à la place qu'il occupe dans l'environnement universitaire. Leurs préoccupations portaient plus précisément sur la proportion décroissante de francophones à l'Université, le visage francophone moins visible de l'Université, l'espace de vie en français de plus en plus précaire et le manque de moyens institutionnels en place pour remplir son mandat. D'un point de vue politique, la désignation aurait donc un impact positif en permettant à l'Université d'assouvir les inquiétudes exprimées par ces derniers.

Ultimement, la désignation aurait pour effet de renforcer le lien existant entre l'Université et les communautés francophones au pays et de renouveler son engagement envers la préservation et le développement de la langue et de la culture françaises au Canada dans son ensemble. Il s'agit de voir si la chose peut se faire correctement.

En revanche, si l'Université ne prenait aucune mesure que ce soit, la désignation ou d'autres mesures aussi significatives, certains groupes ayant milité en faveur de la désignation exigeraient sans doute que l'Université justifie tout refus de s'engager dans cette voie à la lumière de son mandat particulier auprès des communautés francophones.

L'Université étant une institution qui exerce des pouvoirs en vertu d'une loi habilitante qui renvoie explicitement à un mandat visant la préservation et le développement de la culture française en Ontario, le principe constitutionnel non écrit du respect et de la protection des minorités doit également être pris en compte par l'Université dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Les circonstances actuelles ne sont pas sans rappeler celles ayant fait intervenir ce principe non écrit dans l'arrêt Lalonde. Rappelons que dans cet arrêt, notamment au paragraphe 125, ce principe non écrit était jugé pertinent en raison du fait qu'une institution, soit la Commission de restructuration, exerçait un pouvoir décisionnel en fonction d'un règlement lui donnant le mandat d'agir dans l'intérêt public. En l'espèce, la minorité francophone occupe clairement une place importante dans la loi habilitante de l'Université, qui en consacre la préservation et le développement. Autrement dit, l'Université doit, à tout le moins, tenir compte de son mandat, de son rôle particulier auprès de la communauté francophone et de l'impact de sa décision concernant sa désignation potentielle en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Nous ne suggérons pas, en l'espèce, que le principe non écrit de respect et de protection des minorités prescrit la désignation de l'Université, qu'elle soit partielle ou complète. Il en découle cependant que l'Université a le devoir d'agir équitablement relativement aux intérêts particuliers des deux groupes linguistiques et de justifier toute mesure qui pourrait être considérée comme affectant négativement la minorité en prenant une décision à cet égard.

La décision de s'engager ou non dans la voie de la désignation doit se faire, certes, en évaluant les « tenants et aboutissants » d'un tel geste, tel que discutés dans le présent avis, mais toujours en fonction du mandat statutaire de l'Université. L'optique et les besoins de la minorité francophone constituent ainsi des facteurs pertinents dans le processus décisionnel de l'Université.

Options et recommandations

À la lumière de ce qui précède, nous ne pouvons affirmer que la décision de demander une désignation totale est sans risque, surtout en raison du fait que la désignation se ferait suivant les termes d'une loi qui comporte certaines incertitudes, notamment en raison des ambiguïtés résultant du texte même de la LSF, tel que discuté ci-dessus. Il y a peu de décisions qui ont interprété la LSF, mais la portée donnée à cette loi est significative. De plus, à la lumière des principes d'interprétation applicables à cette loi, qui consacre des droits linguistiques, une interprétation restrictive des dispositions ambiguës de la LSF, soit une interprétation qui pourrait être de nature à atténuer quelque peu les obligations de l'Université à l'égard des bénéficiaires de ses services, est peu probable. D'un autre côté, les obligations de l'Université à l'égard de la communauté francophone, découlant de son mandat statutaire particulier à son endroit, militent en faveur d'une désignation ou, à défaut, d'un geste de même nature visant à consacrer de nouveau l'engagement de l'Université à l'égard de son mandat relatif à la préservation et au développement de la culture française en Ontario.

Étant d'avis que l'Université doit agir, nous proposons, ci-dessous, les grandes lignes de trois (3) options qui s'offrent à l'Université, lesquelles sont discutées plus en détail dans le corps de l'avis. La première option nous paraît préférable.

1. Désignation partielle en vertu de la LSF et stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux affaires francophones afin d'amender la LSF

Tel que discuté dans le présent avis, l'arrêt Lalonde présente une interprétation généreuse des obligations des organismes désignés, principalement à l'endroit des articles 7 et 8 de la LSF et de leur application dans tous les cas de révocation d'une désignation ou de modification aux services couverts par une désignation. Dans cette perspective, une désignation partielle permettrait à l'Université de poser un geste significatif pour renforcer son engagement envers la communauté francophone, tout en limitant les risques associés à une désignation totale dans le contexte d'une loi insatisfaisante. En parallèle de sa démarche visant à obtenir une désignation partielle, l'Université pourrait déployer des efforts en vue de préparer des amendements à la LSF qui seraient présentés à la ministre responsable. Le but d'une telle démarche serait de faire amender la LSF afin d'en clarifier la portée et de la modifier à certains égards et, ainsi, atténuer les inquiétudes d'établissements comme l'Université qui sont craintifs eu égard à la portée des engagements consentis par voie de désignation. Une telle démarche auprès du gouvernement ontarien aurait le mérite de clarifier les obligations d'organismes parapublics, comme l'Université, découlant d'une désignation complète ou partielle en vertu de la LSF. La désignation partielle serait donc une solution à court terme pour l'Université, dans l'attente de l'aboutissement du processus de modification législative. L'Université pourrait ainsi ultimement élargir la portée de sa désignation en ayant participé à la définition de ses obligations. Cette possibilité a été explorée avec la ministre responsable du dossier qui s'est montrée très réceptive une fois qu'elle a été informée des difficultés

d'application de la loi dans sa forme actuelle à l'Université. La Ministre est à notre avis très intéressée à une prise de position immédiate de l'Université même s'il fallait considérer des retards dans l'adhésion complète. Le corps de notre avis fournit plus de détails quant aux considérations pouvant guider une désignation partielle ainsi que sur les modifications législatives qui pourraient être sollicitées.

2. Adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones afin d'amender la LSF, sans demander, en parallèle, la désignation partielle de l'Université

L'Université pourrait choisir d'adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones visant à apporter des amendements à la LSF, tel que discuté ci-dessus, mais sans chercher, parallèlement, à obtenir une désignation partielle en vertu de la LSF. Le message serait positif mais tout engagement serait conditionnel à des modifications législatives acceptables. Il serait à notre avis utile de poser un geste d'engagement immédiat au moins en créant un mécanisme interne plus efficace pour appliquer la politique et gérer les plaintes. La crédibilité du choix dépendra de l'intensité et de la publicité de l'effort, de même que des délais pour réaliser les modifications à la LSF.

3. Amendements à la Loi concernant l'Université d'Ottawa et au Règlement

Si l'Université n'a pas, à la lumière de ce qui précède, le niveau de confort requis pour procéder à une désignation partielle, elle pourrait envisager des démarches pour faire amender la LUO afin de communiquer de façon plus claire son engagement vis-à-vis les deux langues officielles. Une telle mesure pourrait également être mise de l'avant de façon complémentaire à une demande de désignation partielle. Nous avons discuté des difficultés que pose cette approche dans le corps de notre avis. Pourtant, l'engagement que l'on retrouve actuellement à la LUO date d'une autre époque et ne comporte pas les éléments essentiels qui lui permettront d'être identifiée comme une institution de la minorité linguistique de langue française en Ontario et ailleurs au Canada anglais. Tant qu'un engagement clair à cet égard n'aura pas été consacré dans sa loi habilitante, une partie de la communauté francophone continuera de s'inquiéter de la place qui lui reviendra dans le futur au sein de l'Université. Le bilinguisme est une fonction, un état; il ne véhicule toutefois aucun message identitaire. Outre les efforts déployés pour s'afficher comme l'université canadienne, l'Université doit agir en fonction de son mandat tout particulièrement à l'égard des communautés francophones qu'elle dessert. Mais si elle veut vraiment être perçue comme l'université canadienne, elle doit mettre en œuvre des moyens pour rejoindre la communauté francophone. Pour ce faire, elle doit non pas s'identifier par son bilinguisme mais plutôt par son respect et son engagement envers les communautés des deux langues officielles.

Selon nous, un tel engagement requiert un geste concret à court terme. Que la LUO soit amendée afin d'énoncer clairement, tel qu'indiqué au préambule du Règlement, que le français et l'anglais sont les langues officielles de l'Université et qu'elles bénéficient d'une égalité de statut et d'usage constituerait un geste significatif. Un tel engagement permettrait à l'Université de s'identifier comme institution de la minorité et solidifier ses liens avec la communauté francophone par le partage d'objectifs communs. L'Université pourra aussi jouer à ce titre un rôle important au sein de la francophonie canadienne et internationale.

La loi amendée pourrait aussi incorporer plusieurs des principes que l'on retrouve dans le préambule du Règlement, et ce de manière à renforcer les engagements figurant déjà à l'article 4 de la Loi. La LUO pourrait également y incorporer, selon nous, un mécanisme d'imputabilité et de résolution des plaintes. Il pourrait s'agir d'un comité interne d'abord, avec droit de révision de la décision par un tribunal d'appel interne qui serait indépendant de l'administration et impartial, la première enquête étant administrative. La LUO pourrait également spécifier qu'aucun recours judiciaire n'existe en cas de violation de ses dispositions à moins que la plainte n'ait d'abord été soumise au mécanisme interne de résolution des plaintes, minimisant ainsi les risques de litiges pour l'Université. Même si la LUO ne devait pas être modifiée, nous croyons qu'un tel mécanisme s'impose. Il serait particulièrement utile comme nous l'avons noté si l'Université adhéra à la LSF.

Quant au Règlement, puisqu'il traite à la fois de questions académiques et administratives, nous sommes d'avis que sa promotion, son suivi, son application et l'évaluation de sa mise en œuvre ne devrait pas uniquement relever du Sénat (tel que semble être le cas depuis la création de la Commission permanente sur le bilinguisme), mais bien à la fois du Sénat et du Bureau des Gouverneurs, ou être scindé en fonction de deux domaines juridictionnels. Dans son rapport, le Groupe de travail recommande que toute décision ayant trait à l'abolition de programmes ou de services en français exige désormais le consentement des 2/3 des membres du Bureau des gouverneurs et du Sénat. Nous croyons qu'il devrait en être ainsi de toute décision relative au Règlement, y compris tout amendement à ce dernier. Nous ne sommes toutefois pas d'avis qu'une action limitée au Règlement même avec un mécanisme de plainte amélioré soit suffisante. D'abord, le Règlement peut être modifié en tout temps. Ensuite, l'engagement paraîtra limité et peu convaincant à la lumière de l'expérience vécue (telle que présentée par le Groupe de travail). Il sera sûrement interprété par certaines personnes comme un rejet de l'engagement plus ferme qui est proposé dans les options ci-dessus.

A. MISE EN CONTEXTE ET CADRE RÉGLEMENTAIRE PERTINENT

1. Mise en contexte

Les travaux du Groupe de travail ont permis de dresser un constat sur la prestation des services en français et de proposer des mesures visant à développer et promouvoir le fait français à l'Université.

Quoique le Groupe de travail souligne plusieurs accomplissements de l'Université eu égard à sa mission « francophone », il note aussi que plusieurs des mesures mises en place par l'Université demeurent largement méconnues, tant au sein de la communauté universitaire qu'en dehors des enceintes de l'Université. Le Groupe de travail signale le manque de visibilité du français et des initiatives francophones sur le campus et prend note des problèmes liés à la vitalité du français à la lumière de la diminution proportionnelle des effectifs francophones depuis 1995, de l'impossibilité de mener à terme des études complètes en français dans certains programmes, ainsi que des lacunes au niveau de la création et du maintien d'une vie communautaire francophone.³

Nous comprenons que ces constats et la question de la désignation potentielle de l'Université en vertu de la LSF ont été l'objet de longues discussions au sein du Groupe de travail. Si certains y voyaient une solution aux problèmes identifiés, d'autres ont exprimé des réserves face à la désignation potentielle de l'Université, craignant notamment une perte d'indépendance dans la gestion de ses affaires.⁴

2. Le cadre réglementaire pertinent

L'Université a été créée en 1848. On la connaissait alors sous le nom de Collège de Bytown (1848-1861), puis sous celui de Collège d'Ottawa (1861-1889) avant qu'elle n'adopte, en 1889, son appellation actuelle. L'enseignement en français et le caractère bilingue de l'Université remontent à sa fondation en 1848 et le bilinguisme a toujours été une caractéristique de cette institution.

La structure de gouvernance de l'Université trouve ses fondements dans la *Loi concernant l'Université d'Ottawa*⁵ (la « LUO »), à savoir la loi habilitante de cette institution, et dans son *Règlement sur le bilinguisme à l'Université d'Ottawa*. Outre ce cadre réglementaire, l'Université compte, depuis peu, une Commission permanente des affaires francophones et des langues officielles. Nous étudions ci-dessous, tour à tour, le cadre réglementaire à l'intérieur duquel l'Université opère et les objets de cette nouvelle commission.

³ Voir le paragraphe 55 du rapport du Groupe de travail.

⁴ Voir le paragraphe 86 du rapport du Groupe de travail.

⁵ S.O. 1965, chap. 137.

a) La Loi concernant l'Université d'Ottawa

L'article 4 de la LUO précise les objectifs et les fins de l'Université en ces termes:

Buts de l'Université

4. Les objectifs et fins de l'Université sont les suivants,

(a) Favoriser le développement des connaissances et la diffusion du savoir;

(b) Assurer, en conformité des principes chrétiens, l'épanouissement intellectuel, spirituel, moral, physique et social, de ses sous-gradués, de ses gradués et des membres de son corps enseignant, développer parmi ceux-ci l'esprit communautaire et travailler à l'amélioration de la société;

(c) Favoriser le développement du bilinguisme et du biculturalisme, préserver et développer la culture française en Ontario.

Le mandat de l'Université prévoit ainsi que l'institution doit favoriser le bilinguisme et le biculturalisme et, de surcroît, préserver et développer la culture française en Ontario. Le paragraphe 4(c) impose ainsi une obligation particulière à l'Université à l'égard de la culture française en Ontario.

L'article 8 de la LUO traite, pour sa part, de l'indépendance de l'Université à l'égard du contrôle de tierces parties. Cette disposition prévoit ce qui suit :

Administration de l'Université

8. L'administration, la discipline et la direction de l'Université ne seront pas assujetties aux restrictions ou au contrôle d'un organisme extérieur, quel qu'il soit, laïque ou religieux, et aucun test religieux ne sera exigé des membres du Bureau, mais l'administration, la discipline et la direction seront inspirées par des principes chrétiens.

L'article 11 de la LUO discute des pouvoirs du Bureau des Gouverneurs de l'Université, l'un des deux organes de gouvernance de l'Université. Le Bureau dispose de tous les pouvoirs nécessaires et utiles à l'accomplissement de ses fonctions et à la réalisation des objectifs et des fins de l'Université. Entre autres, en vertu de l'alinéa 11(j), le Bureau est autorisé à établir les règlements et les règles « jugés nécessaires ou opportuns pour le gouvernement [sic] l'administration, la direction et la régie de l'Université », et dispose du pouvoir concomitant d'abroger ou de modifier ces règlements et règles.

Pour sa part, le Sénat, soit l'autre organe de gouvernance de l'Université, est responsable d'établir la politique de l'Université dans le domaine de l'éducation en tenant compte de la tradition et du caractère bilingue de l'Université :

17. Le Sénat est chargé d'établir la politique de l'Université dans le domaine de l'éducation; sous réserve de l'approbation du Bureau pour ce qui est des dépenses à engager, il peut, s'il le juge à propos, instituer, entretenir ou supprimer des facultés, départements, écoles ou instituts ou créer des chaires; il peut établir des règlements et règles pour régir son activité et, sans que soit restreinte la généralité des dispositions précédentes, il peut;

(a) contrôler, réglementer et déterminer la politique de l'Université dans le domaine de l'éducation selon les principes chrétiens et conformément à sa tradition et à son caractère bilingues; (...)

Le Sénat joue ainsi un rôle d'avant plan dans la réalisation de la mission de l'Université eu égard à son caractère bilingue, notamment en régissant les activités des facultés et des écoles de l'Université.

b) Le Règlement sur le bilinguisme à l'Université d'Ottawa

C'est en 1974 que l'Université s'est dotée d'un règlement sur le bilinguisme, lequel découle directement du paragraphe 4(c) de la LUO. Le Règlement comprend un préambule important mettant au premier plan une série d'énoncés ou de prémisses portant sur le caractère bilingue de l'Université. Il est utile d'en reproduire l'essence ci-dessous puisque ce préambule témoigne du statut d'égalité qu'entend accorder l'Université aux deux langues officielles :

- L'affirmation du caractère bilingue de l'Université constitue une condition indispensable pour atteindre le double objectif énoncé à l'article 4 de la LUO.
- En principe et dans les faits, le français et l'anglais sont les langues officielles de l'Université.
- Le caractère bilingue de l'Université se manifeste par le bilinguisme de ses programmes, de son administration centrale, de ses services généraux, de l'administration interne de ses facultés et de ses écoles, de son corps professoral, de son personnel de soutien et de sa clientèle étudiante.
- L'Université doit accroître le nombre et la qualité de ses programmes bilingues, tout en favorisant le développement de ses programmes actuels qui contribuent à l'affirmation du caractère bilingue de l'Université et en bénéficient.
- L'administration centrale doit refléter le caractère bilingue de l'Université, et ses services généraux doivent être aptes à communiquer dans les deux langues officielles avec les membres de la communauté universitaire et le public en

général, et à donner des services de qualité égale aux deux groupes linguistiques;

- Les facultés et les écoles de l'Université doivent être en mesure d'assurer des services bilingues dans toute la mesure que justifient la nature de leurs enseignements et la composition de leur clientèle étudiante.
- L'Université doit faire en sorte que, dans un avenir rapproché, tous les membres de son personnel enseignant soient partiellement bilingues.
- L'Université doit s'efforcer d'augmenter graduellement le nombre des membres du personnel enseignant qui sont intégralement bilingues.
- L'Université doit inciter et aider ses étudiants à acquérir la connaissance des deux langues officielles de l'Université.
- Le bilinguisme constitue en soi une valeur culturelle et, dans certaines disciplines et certains programmes d'études, une condition indispensable d'excellence.
- Le bilinguisme constitue une valeur éducative puisqu'il permet de constituer un milieu d'étude et de vie qui favorise les échanges entre deux groupes linguistiques et la croissance de leur respect mutuel.
- L'affirmation du caractère bilingue de l'Université favorisera son progrès en tant qu'institution de haut savoir.

Outre son long préambule, le Règlement se divise en sept parties qui traitent notamment des obligations et des droits de l'administration centrale, du personnel de soutien et du personnel enseignant en matière de bilinguisme, ainsi que de ceux des étudiants. La quatrième partie du Règlement, qui traite des programmes d'études, oblige pour sa part le Sénat à tenir compte du mandat particulier de l'Université à l'égard du bilinguisme et de la préservation et du développement de la culture française en Ontario lorsqu'il priorise les demandes de ressources supplémentaires des facultés et des écoles, en portant une attention particulière aux projets qui ont pour but de répondre à un besoin dûment constaté de la communauté que l'Université dessert, soit en améliorant le caractère bilingue d'un programme existant ou en rendant bilingue un programme jusqu'alors unilingue. Notons également que le Sénat a l'obligation suivante en vertu du Règlement :

12. Après l'entrée en vigueur du présent règlement, le Sénat n'approuvera aucun nouveau programme menant à un premier grade universitaire ou professionnel si la connaissance passive de la langue seconde n'est pas une condition de la collation du grade. Lorsqu'il étudiera les nouveaux programmes menant à un grade supérieur, le Sénat tiendra compte de l'apport de chaque programme au développement du bilinguisme et de la culture française en Ontario et de la contribution que le bilinguisme de l'Université peut apporter à l'excellence du programme.

La dernière partie du Règlement traite de sa mise œuvre et plus particulièrement de la division des compétences entre les diverses entités administratives de l'Université à cet égard. Il revient ainsi au Sénat de veiller à l'application du Règlement en matière de programmes d'études et de clientèle étudiante alors que le Bureau des gouverneurs est responsable des dispositions traitant de l'administration centrale, du personnel de soutien et du personnel enseignant.

c) La Commission permanente des affaires francophones et des langues officielles

Dans le cadre de ses travaux, le Groupe de travail a recommandé la création d'une Commission permanente des affaires francophones et des langues officielles (la « Commission »), laquelle a vu le jour le 4 février 2008. La Commission a le statut d'un comité consultatif permanent du Sénat dont le mandat est d'assurer la « planification et la mise en œuvre d'initiatives permettant à l'Université d'Ottawa d'assumer pleinement sa mission et son engagement envers la promotion et le développement de la culture française en Ontario ». La Commission a également pour mandat de « favoriser l'épanouissement de la communauté universitaire dans les deux langues officielles ».⁶ La Commission se rapporte directement au Sénat, qui lui a confié les responsabilités suivantes :

1. assurer la mise en œuvre des recommandations du plan de développement des programmes et services en français approuvé par le Sénat, l'évaluation annuelle des résultats et la planification du prochain plan quinquennal lié aux affaires francophones ;
2. établir, mettre en place et coordonner un mécanisme de dépôt et de traitement des plaintes relatives aux langues officielles dans les différents programmes et services ;
3. assurer la promotion, le suivi et l'application intégrale et uniforme du *Règlement sur le bilinguisme à l'Université d'Ottawa* et faire une évaluation annuelle de l'application du Règlement dans les différents programmes et services ;
4. développer et mettre en œuvre un plan d'action continu visant l'amélioration de l'équilibre linguistique au sein de la population étudiante ;
5. développer et mettre en œuvre, en collaboration étroite avec les facultés, un plan d'action visant à améliorer l'offre des cours obligatoires en français et assurant que l'éventail des cours optionnels offerts en français soit élargi ;

⁶ Voir http://web5.uottawa.ca/admingov/comite_43.html.

6. étudier et appuyer la mise en œuvre des plans facultaires visant à accroître les possibilités de formation pratique, clinique et les stages Coop dans des milieux francophones ou bilingues ;
7. évaluer les plans d'action annuels des facultés pour le développement de matériel pédagogique en français et recommander l'allocation des ressources appropriées ;
8. établir une table de concertation université-communauté et en consulter régulièrement les membres ;
9. surveiller l'application des procédures de contrôle de la qualité et du bilinguisme des communications écrites mises en place par les facultés et les services.⁷

Le Groupe de travail ayant exprimé l'avis que le modèle bicaméral de gestion de l'Université convient à son mandat particulier envers le bilinguisme et la culture française en Ontario⁸, le rôle principal de la Commission est plutôt de renforcer la structure de gouvernance et d'administration de l'Université face à son mandat particulier en Ontario français.

3. Le constat quant au cadre réglementaire applicable

L'examen du cadre réglementaire de l'Université, et plus précisément du Règlement, mène au constat que celui-ci traite en profondeur de la place du français à l'Université et qu'il propose une vision et des objectifs clairs à cet égard. Le Règlement englobe les sphères principales d'activités par lesquelles la vision du bilinguisme de l'Université peut s'opérationnaliser : soit l'administration, le personnel et les étudiants. Le cadre réglementaire est donc relativement détaillé.

Le Groupe de travail se demande toutefois dans quelle mesure le Règlement est connu de la communauté universitaire, puisque certains de ses articles ne seraient pas, selon lui, appliqués.⁹

Avant la création toute récente de la Commission, il n'existait aucun mécanisme formel d'évaluation, de planification et de suivi des services en français au sein de l'Université, une lacune d'ailleurs soulevée par le Groupe de travail. Les nouveaux mécanismes ne sont pas intégrés à la LUO ou au Règlement. L'Université semble avoir choisi de confier ce travail d'évaluation, de planification et de suivi en matière de services en français à la Commission qui a vu le jour l'an dernier dans le cours normal de

⁷ Idem.

⁸ Voir les paragraphes 80 à 84 du rapport du Groupe de travail.

⁹ Voir le paragraphe 79 du rapport du Groupe de travail.

l'administration interne. Or, quoique cette Commission exerce sans doute une certaine influence sur le Sénat, elle ne détient pas véritablement de pouvoir décisionnel.

Nous constatons que la création de la Commission a été approuvée par les deux organes de gouvernance de l'Université, soit le Sénat et le Bureau des Gouverneurs. Nous constatons aussi que, contrairement aux recommandations du Groupe de travail, la direction et la supervision de cette Commission relève exclusivement du Sénat. Or, son mandat, reproduit ci-dessus, dépasse largement les pouvoirs que la LUO attribue au Sénat. Ce mandat comprend des sujets qui découlent clairement de la juridiction du Bureau des gouverneurs. Par exemple, son troisième objet comprend clairement des questions qui relèvent du Bureau des gouverneurs. En effet, aux termes même de la septième partie du Règlement, ce n'est pas au Sénat que devrait revenir la tâche de veiller à l'application du Règlement quant à l'administration centrale, au personnel de soutien et au personnel enseignant, mais bien plutôt au Bureau des gouverneurs. C'est donc dans cette optique que nous proposons, dans nos conclusions, certains changements à ce chapitre.

La création du Groupe de travail par l'Université pour étudier la place du français au sein de l'institution découle elle-même des inquiétudes exprimées publiquement par des membres de la communauté universitaire et de la communauté francophone face à la réalisation de son mandat particulier¹⁰. Par ailleurs, le Groupe de travail a clairement identifié le déséquilibre linguistique qui règne actuellement au sein de l'Université comme étant une préoccupation de taille avant de conclure que cette situation exige une attention immédiate et une vigilance constante pour assurer la préservation des acquis en matière de programmes et de services en français¹¹. Le Groupe de travail a ainsi proposé quelque 31 recommandations afin de renforcer la place du français à l'Université d'Ottawa et, du coup, enrichir sa contribution au développement de la communauté franco-ontarienne.

B. LA LOI SUR LES SERVICES EN FRANÇAIS, SON PROCESSUS DE DÉSIGNATION ET SON INTERPRÉTATION

1. La Loi sur les services en français

La LSF a été adoptée par l'Assemblée législative ontarienne en 1986 et est entrée en vigueur en 1989. La LSF garantit le droit de communiquer et d'obtenir les services en français de la part du siège ou de l'administration centrale des « organismes gouvernementaux », ce qui inclut notamment les organismes désignés par règlement et

¹⁰ Voir le paragraphe 28 du Rapport du Groupe de travail.

¹¹ Voir le paragraphe 2 du Rapport du Groupe de travail.

les institutions de la Législature.¹² De plus, chacun a droit de communiquer et d'obtenir les services en français de la part de tout autre bureau de l'organisme ou de l'institution qui se trouve dans une région désignée ou qui dessert une région désignée.

L'article 5 de la LSF constitue le cœur de ce texte législatif en ce qu'il donne droit à chacun d'employer le français pour communiquer avec un organisme visé par ou désigné en vertu de la LSF et pour en recevoir les services. Le paragraphe 5(1) se lit comme suit :

Droit aux services en français

5. (1) Chacun a droit à l'emploi du français, conformément à la présente loi, pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale d'un organisme gouvernemental ou d'une institution de la Législature et pour en recevoir les services. Chacun jouit du même droit à l'égard de tout autre bureau de l'organisme ou de l'institution qui se trouve dans une région désignée à l'annexe ou qui sert une telle région.

Le mot « service » est défini comme suit à l'article 1 de la LSF : « Service ou procédure qu'un organisme gouvernemental ou une institution de la Législature fournit au public. S'entend en outre des communications faites en vue de fournir le service ou la procédure ».

L'article 6 de la LSF stipule que cette loi n'a pas pour effet de porter atteinte à l'utilisation de la langue française ou de la langue anglaise hors de son champ d'application.

La LSF comprend également une limite importante, décrite à l'article 7, lequel prévoit que les obligations qu'impose la LSF aux organismes gouvernementaux et aux institutions de la Législature sont assujetties aux limitations raisonnables et nécessaires qu'exigent les circonstances. Toutefois, afin d'être en mesure de s'appuyer sur cette limite, l'organisme en question doit d'abord avoir pris toutes les mesures raisonnables et élaboré tous les projets raisonnables pour se conformer à ses obligations en vertu de la loi. À première vue, il s'agit là d'un fardeau assez élevé.

C'est au lieutenant-gouverneur en conseil que revient ultimement la discrétion d'accorder à une institution comme l'Université la désignation d'« organisme gouvernemental » au sens de la LSF, tel que le prévoit l'alinéa a) de l'article 8 de la LSF. En vertu de l'alinéa c) du même article, le lieutenant-gouverneur en conseil peut également « exempter » certains services de l'application des articles 2 ou 5 de la LSF,

¹² Voir le paragraphe 5(1) de la LSF de même que la définition de l'expression « organisme gouvernemental » à l'article 1 de la LSF. Les universités se qualifient à titre d'organismes pouvant être désignés en vertu de l'alinéa (c) de cette définition.

mais seulement si une telle mesure est à la fois raisonnable et nécessaire et qu'elle ne porte pas atteinte à l'objet général de la LSF. Le lieutenant-gouverneur en Conseil a exercé son pouvoir d'exemption à l'égard des publications de nature scientifique, technique ou savante ou qui ont un but de consultation ou de recherche et qui ne sont pas normalement mises à la disposition du public en général (et ce bien que leur circulation ne se limite pas au gouvernement de l'Ontario) ou qui sont normalement consultées par le public avec l'aide de fonctionnaires.¹³

Le paragraphe 9(1) de la LSF prévoit qu'un organisme offrant des services publics peut être l'objet d'une désignation restreinte ou partielle. Cette disposition permet en effet au lieutenant-gouverneur en conseil de préciser quels services fournis par un tel organisme sont couverts par la désignation ou, à l'inverse, quels services seront exclus de l'effet de la désignation. Par ailleurs, en ce qui concerne les universités, le paragraphe 9(2) de la LSF prévoit explicitement que ces dernières doivent consentir à tout règlement pris en vertu de la LSF s'appliquant à elles.

L'article 10 régit l'adoption de règlements visant à exempter un service aux termes de l'alinéa 8(1) c), à révoquer la désignation d'un organisme offrant des services publics ou à modifier un règlement qui désigne un organisme offrant des services publics de manière à exclure ou à soustraire un service de la portée de la désignation. De tels règlements ne peuvent être pris qu'après l'écoulement d'un délai d'au moins quarante-cinq (45) jours suivant la publication, dans la *Gazette de l'Ontario* et dans un journal généralement lu en Ontario, d'un avis énonçant la substance du règlement proposé et invitant le public à adresser ses observations au ministre délégué aux Affaires francophones.

Enfin, soulignons que la LSF accorde certains droits de regard à l'Office des affaires francophones (« OAF ») et au Commissaire aux services en français (le « Commissaire ») en ce qui a trait aux services offerts en français par un organisme gouvernemental. À ce chapitre, l'alinéa 12(2) a) de la LSF permet à l'OAF d'examiner la disponibilité et la qualité des services en français et de faire des recommandations en vue de leur amélioration. L'alinéa 12(2) d) permet également de recommander des modifications aux projets des organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prestation des services en français. L'OAF peut également faire des recommandations en ce qui concerne l'exemption ou l'exemption proposée d'un service aux termes de l'alinéa 8(1) c).

De manière plus importante, l'article 12.2 de la LSF donne au Commissaire le droit de faire des enquêtes concernant la mesure dans laquelle la LSF est observée ainsi que sur la qualité des suivis (alinéa a)), de préparer des rapports sur les enquêtes (alinéa b)) et de surveiller les progrès accomplis par les organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prestation de services en français (alinéa c)). Le Commissaire joue

¹³ Règlement de l'Ontario 671/92 (*Exemptions*).

également un rôle de conseiller auprès du ministre délégué aux Affaires francophones (le « Ministre ») sur les questions liées à l'application de la LSF. Il est important de noter qu'aux termes de l'alinéa 12.2 a), le Commissaire peut mener des enquêtes tant à la suite de plaintes formelles déposées auprès du commissariat que de son propre chef. Notons cependant que le Commissaire n'est pas tenu de faire enquête au sujet de chaque plainte déposée auprès du commissariat, mais dispose plutôt d'une certaine discrétion à cet égard en vertu de l'article 12.3. Plus particulièrement, le Commissaire peut décider de ne prendre aucune mesure par suite d'une plainte concernant les services en français s'il est d'avis que, dans les circonstances, l'objet de la plainte est futile (alinéa a)), la plainte est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi (alinéa b)), il a déjà fait enquête sur l'objet de la plainte et celle-ci a été réglée (alinéa c)) ou l'objet de la plainte ne porte ni sur une contravention ni sur un défaut de se conformer à la LSF ou, pour tout autre motif, ne relève pas de sa compétence (alinéa d)).

Quoiqu'il dispose d'une certaine discrétion quant à la procédure à suivre pour mener une enquête, avant d'entreprendre celle-ci, le Commissaire doit aviser l'administration de l'organisme en question de son intention. Dans le cadre de ses enquêtes, le Commissaire jouit des pouvoirs d'une commission d'enquête aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*¹⁴, ce qui signifie qu'il peut assigner des témoins à comparaître et recevoir leur témoignage. Dans le cas d'une enquête découlant d'une plainte, le Commissaire fait rapport à l'auteur de la plainte et à l'administration de l'organisme en question. Lorsque l'enquête est entreprise de sa propre initiative, le Commissaire fait rapport à l'administration de l'organisme en question seulement. Dans les deux cas, le Commissaire a cependant l'obligation de faire rapport au Ministre. Toutefois, dans tous les cas, le Commissaire ne dispose que d'un pouvoir de recommandation en vertu de l'alinéa 12.2 b).

En vertu de l'article 12.5 de la LSF, le Commissaire prépare et présente au Ministre un rapport annuel sur ses activités qui peut comprendre des recommandations pour améliorer la prestation des services en français (paragraphe 1). Le Commissaire peut également présenter au Ministre des rapports spéciaux sur toute question liée à la LSF qui, à son avis, ne devrait pas être différée jusqu'au rapport annuel et lui demander de le présenter au président de l'Assemblée, pour dépôt devant l'Assemblée (paragraphe 2). Le Ministre doit présenter sans tarder au président de l'Assemblée les rapports qui lui sont soumis et le président de l'Assemblée doit les déposer sans délai devant celle-ci si elle siège, sinon, à la prochaine session (paragraphe 3). Le Commissaire peut par ailleurs publier tout rapport 30 jours après sa présentation au Ministre, à moins que le Ministre ne consente à ce qu'il soit publié à une date antérieure.

Finalement, il importe de noter que le Ministre peut, en vertu de l'article 11(2) de la LSF, préparer et recommander les projets, les politiques et les priorités du gouvernement en ce qui concerne la prestation des services en français (alinéa a)),

¹⁴ L.R.O. 1990, chap. P.41.

coordonner, contrôler et surveiller la mise sur pied des programmes du gouvernement visant à la prestation des services en français par les organismes gouvernementaux et des programmes concernant l'emploi de la langue française (alinéa b)), formuler des recommandations relativement au financement des programmes du gouvernement visant à la prestation des services en français (alinéa c)) et exiger que des projets gouvernementaux visant la mise en œuvre de la LSF soient élaborés et présentés et impartir des délais relatifs à leur élaboration et à leur présentation (alinéa d)).

2. Le processus de désignation en vertu de la *Loi sur les services en français*

Quoique la LSF accorde le pouvoir au lieutenant gouverneur en conseil de désigner des organismes gouvernementaux, le processus de désignation se fait habituellement par le biais d'une demande initiée par l'organisme qui désire être désigné. On compte actuellement deux-cent quinze (215) organismes qui se sont engagés à offrir des services en français par l'entremise de leur désignation en vertu de la LSF. De façon générale, les services couverts sont ceux à l'égard des programmes exécutés pour le compte d'un ministère. Cette liste d'organismes désignés continue de s'allonger à chaque année. Bien entendu, certains organismes désignés offrent également des services en anglais et le fait d'être désigné sous la LSF n'empêche pas l'organisme de continuer à offrir des services en anglais.¹⁵ Aucune université n'est actuellement désignée en vertu de la LSF. Quant aux collèges, à notre connaissance, seul le Collège Boréal a été désigné par voie réglementaire, et ce seulement « à l'égard des programmes exécutés pour le compte du ministère de la Formation et des Collèges et Universités ».¹⁶

Une demande de désignation en vertu de la LSF doit passer par le coordonnateur des services en français du ministère dont relève l'organisme en question. La désignation doit ultimement être approuvée par le conseil des ministres du gouvernement de l'Ontario, lequel doit s'assurer que l'organisme en question remplit les conditions suivantes :

- il offre de manière permanente des services en français de qualité;
- il garantit l'accessibilité de ses services en français;
- il compte des francophones au conseil d'administration et dans la direction de l'organisme;
- il a développé une politique écrite de services en français adoptée par le conseil d'administration et définissant les responsabilités de l'organisme en matière de services en français.¹⁷

Ces conditions n'apparaissent ni dans la LSF, ni dans ses règlements. De façon intéressante, le processus de désignation semble être sujet à la capacité d'un organisme

¹⁵ Voir à cet égard l'article 6 de la LSF.

¹⁶ Voir le Règlement de l'Ontario 398/13 (*Désignation d'organismes offrant des services publics*).

¹⁷ Voir <http://www.ofa.gov.on.ca/fr/loi-organismes.html>.

d'offrir des services en français plutôt que de constituer un mécanisme visant à obliger des organismes financés à même les fonds publics à offrir des services en français. Autrement dit, si un organisme n'offre pas déjà des services en français, il ne peut être désigné.

Un organisme intéressé à soumettre une demande de désignation peut obtenir une trousse à cette fin auprès du coordonnateur des services en français du ministère dont il relève. Une fois la demande de désignation présentée au coordonnateur des services en français, aucune autre démarche n'est requise. Le processus d'approbation menant à la désignation formelle par règlement peut s'échelonner sur plus d'un an. Plus précisément, la demande de désignation doit franchir les étapes suivantes :

- approbation de la personne responsable des services en français du ministère dont l'organisme relève;
- approbation du ministre dont l'organisme relève;
- approbation de la personne responsable de l'Office des affaires francophones;
- approbation du sous-ministre de l'Office des affaires francophones;
- approbation du comité des lois et règlements du conseil des ministres du gouvernement de l'Ontario ; et
- approbation du conseil des ministres du gouvernement de l'Ontario.

Une fois approuvée, la désignation est confirmée par voie réglementaire.

3. L'interprétation judiciaire de la *Loi sur les services en français*

On trouve peu d'exemples d'interprétation judiciaire de la LSF dans la jurisprudence. Les tribunaux ne se sont prononcés sur son interprétation que dans deux affaires rapportées, à savoir la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services en français)*¹⁸ et la décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Giroux c. Ontario*¹⁹.

L'arrêt *Lalonde* renvoie à la lutte pour sauver l'hôpital Montfort, un dossier qui a retenu l'attention des communautés francophones de l'Ontario lorsque la Commission de restructuration des soins de santé de l'Ontario a recommandé, en 1997, la fermeture de cet hôpital qui constituait la seule institution de formation universitaire de langue française de la province et le seul hôpital franco-ontarien dans l'Est ontarien. La Cour d'appel de l'Ontario s'est appuyée sur le principe constitutionnel non écrit du respect et de la protection des minorités pour interpréter la LSF et écarter les recommandations de la Commission, assurant ainsi la survie de l'hôpital.

¹⁸ (2001), 56 O.R. (3d) 577 (C.A.) (ci-après « *Lalonde* »).

¹⁹ (2005), 75 O.R. (3d) 759 (Ont. Div. Ct.) (ci-après « *Giroux* »).

L'affaire *Giroux* portait sur la fermeture d'un bureau d'enregistrement immobilier situé à Welland, dans une région désignée en vertu de la LSF. Le gouvernement avait décidé de relocaliser ce bureau à St. Catharines. Les résidents de Welland devaient donc désormais voyager quelque 23 kilomètres pour se rendre au bureau d'enregistrement de St. Catharines, une municipalité qui n'était pas située dans une région désignée sous la LSF. Le gouvernement avait néanmoins entrepris des démarches pour veiller à ce que les services en français soient offerts à ce bureau puisqu'il desservait dorénavant une région désignée, conformément à ses obligations en vertu de la LSF. La Cour divisionnaire a conclu qu'il n'y avait eu aucune perte de services et que le gouvernement disposait d'une discrétion pour déterminer l'endroit où seraient situés les bureaux offrant des services en français aux personnes habitant une région désignée.

Il ressort clairement des affaires *Lalonde* et *Giroux* que la LSF doit recevoir une interprétation large et libérale à titre de loi consacrant des droits linguistiques.²⁰ L'arrêt *Lalonde* enseigne également que le but et l'objet de la LSF sont non seulement de protéger la minorité linguistique, mais aussi de faire progresser l'égalité du français et de l'anglais en Ontario.²¹

Dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel passe en revue les principes d'interprétation applicables aux droits linguistiques, affirmant que la LSF constitue un exemple de l'application de l'article 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, lequel reconnaît, en Ontario, le bien-fondé de programmes visant à favoriser la progression du français vers une égalité de statut ou d'usage relativement à l'anglais. La Cour d'appel note également que la LSF doit être interprétée à la lumière du principe du respect et de la protection des droits linguistiques de la minorité.²² L'évolution des principes d'interprétation des droits linguistique fait également en sorte que la législation portant sur ces droits est désormais interprétée comme s'il s'agissait de droits fondamentaux de la personne, lesquels exigent une interprétation libérale plutôt que la retenue judiciaire. La Cour d'appel confirme du même coup que la LSF doit recevoir une interprétation téléologique, c'est-à-dire qui tient compte du contexte historique et social des minorités francophones, des injustices passées dont elles ont été victimes et qui reconnaît également l'importance des droits linguistiques et des institutions francophones de la minorité.²³ Bien entendu, l'interprétation téléologique doit également s'accorder avec les principes d'interprétation des lois selon lesquels les termes de la LSF doivent être interprétés dans leur contexte global et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, son objet et l'intention du législateur. L'interprétation de la LSF ne s'arrête donc pas uniquement à son libellé; encore faut-il qu'elle soit conforme à son esprit et au contexte historique et social des minorités francophones.²⁴

²⁰ Voir *Lalonde*, aux paras 129-139, et *Giroux*, au para. 21.

²¹ *Lalonde*, au para. 143.

²² *Lalonde*, aux paras 129-130.

²³ *Lalonde*, aux paras 132, 138.

²⁴ *Lalonde*, au para. 140.

Selon la Cour d'appel, la LSF constitue donc, en quelque sorte, l'opérationnalisation des objectifs législatifs ayant motivé son adoption, notamment une reconnaissance de l'apport du patrimoine culturel de la population francophone et la volonté de le sauvegarder pour les générations à venir, tel que stipulé dans son préambule. Elle vise également à assurer la protection de la minorité francophone en Ontario et à faire progresser le français et favoriser son égalité avec l'anglais, conformément à l'esprit de l'article 16(3) de la *Charte*.²⁵

Plus précisément, la Cour d'appel tient les propos suivants au sujet de l'offre de services en vertu de l'article 5 de la LSF :

[149] Le paragraphe 5(1) de la Loi donne à chacun le droit " à l'emploi du français [...] pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale d'un organisme gouvernemental [...] et pour en recevoir les services " (en anglais " available services ") et " le même droit à l'égard de tout autre bureau de l'organisme [...] qui se trouve dans une région désignée à l'annexe ou qui sert une telle région ". Le droit conféré par l'art. 5 ne s'applique pas à tous les organismes gouvernementaux. Il s'applique uniquement aux institutions définies en tant qu'organisme gouvernemental aux termes de l'art. 1. Montfort reçoit des deniers publics et est désigné en vertu de la Loi. Montfort répond à la définition d'un organisme gouvernemental. Ottawa-Carleton est aussi une région désignée dans l'annexe. Par conséquent, chacun a le droit d'employer le français pour communiquer avec Montfort et pour en recevoir les services, droit qui s'applique aussi à tout " bureau " de Montfort. Pour comprendre le sens du terme " services " employé à l'art. 5, il est utile de donner un aperçu des autres dispositions de la Loi.²⁶ [nous soulignons]

Ultimement, la décision de la Cour d'appel dans l'arrêt *Lalonde* suggère que le concept de « services » en français comprend, au minimum, tous les services qui étaient offerts en français au moment de la désignation de l'organisme. Le raisonnement de la Cour d'appel s'appuie sur une étude de la LSF dans son ensemble, en particulier le rôle de l'article 9 de la LSF :

[153] L'article 9 édicte que le droit de recevoir des services en français de la part d'un organisme désigné peut être restreint, en ce que la désignation peut porter uniquement sur certains services spécifiés, par opposition à l'ensemble des services fournis par l'organisme, ou encore l'organisme peut exclure certains services de la désignation. Montfort n'a spécifié aucun service à inclure ou à exclure du champ d'application de la désignation. Par conséquent, la désignation s'applique à tous les services offerts par Montfort.

²⁵ *Lalonde*, aux paras 143-146.

²⁶ *Lalonde*, au para. 149.

[...]

[161] De plus, la thèse de l'Ontario ne respecte pas l'exposé de la Loi. La désignation de Montfort ne s'applique pas uniquement à l'égard de services précis. Elle s'applique à l'égard de l'ensemble des services de soins de santé offerts par Montfort quand il a été désigné. Si la thèse de l'Ontario était exacte, il ne serait jamais nécessaire d'adopter un règlement modificatif aux termes de l'art. 8 ou de donner l'avis visé dans l'art. 10 pour exempter ou soustraire un service de la désignation. [nous soulignons]

Autrement dit, dès lors que la désignation ne spécifie pas que des services sont exclus, l'organisme désigné doit offrir tous ses services en français.

La Cour d'appel rappelle également que les services ne seront exclus que par voie réglementaire, en suivant le processus établi à l'article 10 de la LSF :

[154] En vertu de l'art. 10, lorsqu'un règlement vise à exempter un service, à révoquer la désignation d'un organisme offrant des services publics, ou à modifier un règlement qui désigne un organisme offrant des services publics de manière à exclure ou à soustraire un service de la portée de la désignation, un avis d'au moins 45 jours doit avoir au préalable été publié dans la Gazette de l'Ontario et dans un journal généralement lu en Ontario, invitant le public à soumettre ses commentaires au ministre délégué aux Affaires francophones. Après l'expiration de ce délai, le règlement peut être pris sans avis additionnel.

[155] La conséquence de l'art. 10 est donc qu'un règlement doit être adopté lorsqu'on modifie les services offerts par un organisme gouvernemental. Avant l'adoption du règlement, un avis de 45 jours de la modification doit d'abord être publié à la fois dans la Gazette de l'Ontario et dans un journal généralement lu, invitant les commentaires.²⁷

La Cour d'appel a rejeté l'argument du gouvernement de l'Ontario selon lequel la LSF ne donne que le droit de recevoir les services offerts par l'organisme en français tel qu'ils sont disponibles au moment où ils sont offerts. La Cour d'appel se dit d'avis que la désignation d'une institution comme organisme francophone a pour effet de garantir que la gamme de services qui étaient disponibles au moment précis de sa désignation continuera d'être offerte en français, à moins, comme nous l'avons vu, que certains services de l'organisme soient explicitement exclus de l'application de la LSF, ou que sa désignation soit limitée à des services particuliers.

Le gouvernement de l'Ontario avait aussi avancé l'argument, également rejeté par la Cour d'appel, que les « services » de Montfort ne pouvaient comprendre la formation en

²⁷ Lalonde, aux paras 153-155.

français des professionnels de la santé, un rôle important de l'hôpital dans la communauté francophone. Selon la Cour d'appel, la formation des professionnels de la santé constitue un service protégé par la désignation, au même titre que d'autres services offerts directement au public. Les propos suivants, tirés de l'arrêt *Lalonde*, sont particulièrement pertinents à cet égard :

[162] (...) La désignation de Montfort en vertu de la L.S.F. inclut non seulement le droit aux services de santé en français existant au moment de la désignation, mais aussi le droit à toute structure nécessaire assurant la prestation de ces services de santé en français. Cela comprend la formation des professionnels de la santé en français. Interpréter la Loi de toute autre manière, c'est lui donner une interprétation étroite, littérale, limitée, par opposition à une interprétation qui reconnaît et traduit l'intention du législateur.²⁸

La Cour d'appel souligne également que « [e]n désignant Montfort en vertu de la Loi, le gouvernement de l'Ontario a officiellement indiqué que Montfort, un hôpital communautaire général, devait offrir un accès permanent et facile à des services en français ».²⁹

De plus, il est important de noter que selon la Cour d'appel, une fois un service protégé par la LSF, celui-ci ne peut être exclu ou soustrait que si l'organisme satisfait aux exigences de l'article 7 de la LSF et au processus réglementaire.

[161] [...] À notre avis, avant de soustraire un service existant, comme la cardiologie, de la désignation de Montfort, il aurait fallu procéder par règlement, parce que les services de cardiologie en français allaient être retirés non seulement de Montfort, mais de toute la région d'Ottawa-Carleton. Bien entendu, encore aurait-il fallu que les conditions requises de l'art. 7, qui assujettissent la restriction des services de santé en français " aux limitations raisonnables et nécessaires qu'exigent les circonstances ", aient d'abord été respectées.

La Cour d'appel affirme que le critère des limites raisonnables et nécessaires dont il est question à l'article 7 signifie que « les services existants ne peuvent être restreints que s'il s'agit de la seule et unique ligne de conduite possible ».³⁰ En d'autres mots, les droits et les obligations qui découlent de la LSF ne sont pas absolus et il peut être justifié de modifier ou de supprimer des services en français lorsque l'organisme désigné a pris toutes les mesures raisonnables afin de faire respecter la LSF. Il s'agit dès

²⁸ *Lalonde*, aux paras 161-162.

²⁹ *Lalonde*, au para. 163.

³⁰ *Lalonde*, au para. 164.

lors d'une question de preuve quant à savoir si l'organisme a respecté le critère de l'article 7 :

[166] Bien que les expressions " raisonnables et nécessaires " et " toutes les mesures raisonnables " ne puissent pas être définies avec une précision absolue, elles exigent à tout le moins la justification ou l'explication des directives restreignant le droit des francophones de bénéficier des services de Montfort comme hôpital communautaire.³¹

La Cour d'appel rappelle aussi que, selon l'alinéa 8 (c) de la LSF, « un règlement qui exempte un service de l'application de la Loi ne doit pas porter atteinte au but général de la Loi. Ces dispositions supposent un examen objectif des mesures et indiquent que le pouvoir discrétionnaire du lieutenant-gouverneur n'est pas absolu »³². La discrétion doit plutôt s'exercer en fonction d'un examen objectif des besoins de la minorité francophone. Selon la Cour d'appel, des considérations purement administratives ou financières ne sauraient suffire à elles seules pour justifier une réduction des services en français.³³

L'article 7 et l'alinéa 8 (c) de la LSF n'ont pas été étudiés davantage par les tribunaux depuis l'arrêt *Lalonde*. Tel que mentionné ci-dessus, dans l'affaire *Giroux*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a refusé de conclure à la violation de l'article 5 de la LSF lorsqu'un ministère a décidé de relocaliser un point de service en français de Welland à St. Catharines. La Cour divisionnaire a conclu que les articles 7 et 8 n'entraient pas directement en jeu puisque la communauté francophone ne perdait pas ses services, ceux-ci n'étant que relocalisés :

[31] The Ministry's obligation under s. 5(1) of the FLSA is to provide service. It must provide services in the French language to the designated area of Welland. Depending on the circumstances, the office may be located within or outside the area. Contrary to the applicants' claims, nothing in s. 5(1) implies that the service point is fixed in time. Nothing requires the government to follow the process described in ss. 7, 8 or 10 of the FLSA prior to the relocation of a service point. Interpreting s. 5(1) in light of the principles set out above does nothing to change this finding.³⁴

L'affaire *Giroux* avait été distinguée de l'arrêt *Lalonde* en raison du fait qu'elle ne mettait pas en jeu un « organisme désigné », mais bien une simple « région » ayant été désignée en vertu de la LSF. La décision *Giroux* confirme toutefois qu'un organisme gouvernemental dispose d'une certaine discrétion quant à l'endroit à partir duquel un service sera offert.

³¹ *Lalonde*, au para. 166.

³² *Lalonde*, au para. 167.

³³ *Lalonde*, au para. 168.

³⁴ *Giroux*, au para. 31.

Enfin, eu égard à l'article 6 de la LSF, l'arrêt *Lalonde* confirme que la LSF protège les pratiques existantes au sein de l'organisme puisque la LSF ne doit pas servir à limiter l'utilisation de l'une ou l'autre langue hors de son champ d'application.³⁵

4. L'impact de l'arrêt *Desrochers* sur les obligations des organismes désignés

Le 5 février dernier, la Cour suprême du Canada rendait jugement dans l'affaire *Desrochers c. Canada (Industrie)*³⁶, une affaire qui portait sur l'interprétation de la loi fédérale sur les langues officielles et, plus particulièrement, sur la question du droit à des services d'égalité aux termes de la Partie IV de cette loi. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*³⁷ (la « LLO ») garantit formellement l'égalité de statut du français et de l'anglais ainsi que l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales. Or même si le libellé de l'article 5 de la LSF emploie essentiellement le même langage que l'article 22 de la loi fédérale, il n'y a pas, en Ontario, l'équivalent de l'article 2 qui fasse partie du contexte législatif et interprétatif. Il importe donc de déterminer, dans un premier temps, si la LSF doit être considérée comme incorporant le principe d'égalité quant à l'emploi des deux langues de service reconnues.

a) Le principe d'égalité

En l'absence de l'équivalent de l'article 2 de la loi fédérale, il faut s'en remettre aux règles d'interprétation traditionnelles pour répondre à cette question. Ces règles prévoient qu'il ne faut pas s'arrêter au libellé de la loi, mais tenir compte de son objet, des buts à atteindre, du contexte législatif et social et du cadre juridique plus large qui est décrit dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*³⁸, notamment le principe de protection des minorités.

Dans l'affaire *Lalonde*, la Cour d'appel s'est en partie appuyée sur les débats législatifs pour déterminer l'intention législative ayant motivé l'adoption de la LSF, en particulier les propos du ministre Bernard Grandmaître dans le cadre de la première lecture du projet de loi.³⁹ Le principe d'égalité linguistique était alors au cœur des échanges entourant l'adoption du projet de loi 8 qui allait devenir la LSF. Tel que discuté plus haut, l'interprétation d'une loi linguistique comme la LSF doit être généreuse et progressive parce qu'en légiférant à cet égard, la province s'appuyait de manière implicite sur l'article 16(3) de la *Charte*, lequel favorise la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. Une telle interprétation s'accorde également avec les propos de la Cour suprême du Canada, depuis l'arrêt *Beaulac*, quant

³⁵ *Lalonde*, au para. 150.

³⁶ 2009 C.S.C. 8 (ci-après « *Desrochers* »).

³⁷ L.R. (1985), ch. 31 (4^e suppl.).

³⁸ [1998] 2 R.C.S. 217.

³⁹ *Lalonde*, au para. 141.

à la nécessité de donner un sens réparateur aux garanties linguistiques, et ce de manière à favoriser le maintien et la protection des collectivités de langue officielle.⁴⁰

Par conséquent, si la LSF doit encourager la pleine participation des citoyens francophones, renforcer la culture minoritaire, préserver le patrimoine culturel franco-ontarien, tel que suggéré à son préambule, nous sommes d'avis que la garantie de services ne peut être qu'une promesse d'offrir un service d'égale qualité dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

b) Les composantes de la norme d'égalité

Que faut-il entendre par un service de qualité égale? Cette question de norme est celle que s'est directement posée la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Desrochers*. Le gouvernement fédéral faisait valoir que la LLO a pour objet la communication et que l'égalité signifiait la possibilité égale de communiquer, soit de transmettre une demande et de recevoir une réponse en français. Le demandeur soutenait, pour sa part, que puisque cette loi porte essentiellement sur le droit au service, c'est celui-ci qui doit être d'égale qualité et que cela n'est pas réalisé si le service n'est pas conçu en fonction des besoins particuliers du groupe linguistique qui le requiert. Le gouvernement présentait donc une approche individualiste, le demandeur une approche communautariste.

La Cour d'appel fédérale a donné raison au gouvernement, disant que la qualité du service lui-même s'apprécie selon les obligations fonctionnelles du ministère en cause, mais la Cour suprême du Canada a rejeté cette approche, concluant que tout dépend de la nature du service et du contexte, mais qu'il est évident que certains services ne peuvent être adaptés aux besoins particuliers de la minorité si celle-ci n'est pas consultée ou si rien n'est prévu pour connaître sa spécificité.⁴¹ On communique dans un but qui ne peut être ignoré; on n'est pas servi seulement parce que l'on a communiqué.

Ce qui compte donc, c'est que les services offerts soient de qualité égale dans les deux langues. L'analyse est forcément comparative. Ainsi, dans la mesure où un organisme, conformément aux objectifs des programmes, faisait des efforts pour toucher la communauté linguistique majoritaire et l'engager dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes, il lui incombait d'en faire autant pour la communauté linguistique minoritaire.⁴²

Le gouvernement était inquiet de cette approche parce qu'il y voyait une obligation d'offrir des services distincts ou parallèles pour rencontrer la norme. Les demandeurs disaient toutefois ne pas en demander autant, ajoutant qu'il suffisait que la structure

⁴⁰ *Lalonde*, aux paras 136-137.

⁴¹ *Desrochers*, au para. 51.

⁴² *Desrochers*, au para. 54.

institutionnelle tienne compte du fait qu'il y a deux communautés linguistiques à desservir, et que la planification et le mode de prestation soient adaptés en conséquence. La Cour suprême retient cette dernière position, soulignant l'importance des structures institutionnelles⁴³ et confirmant l'affaire *Beaulac*⁴⁴ qui avait épousé cette approche dans le domaine du droit à un procès dans sa langue. En deux mots, un service égal n'est pas un simple accommodement. Mais il n'y a pas pour autant de devoir de promotion, de créer des services pour répondre à un besoin, ce qui pourrait découler de la Partie VII de la loi fédérale. On parle donc de services déjà offerts, tels qu'ils existent, bons ou mauvais. La prestation doit être d'égale qualité (donc, l'accès et l'offre) et le service lui-même doit tenir compte de la différence dans les besoins, dépendant de la nature du service.⁴⁵ L'égalité doit être réelle et non formelle, sous réserve des limites décrites dans la prochaine partie.

La Cour ajoute toutefois :

[55] Il est important, cependant, d'apporter deux précisions quant à la portée du principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services. Premièrement, les obligations qui découlent de la partie IV de la LLO ne requièrent pas que les services gouvernementaux atteignent un seuil minimal de qualité ou qu'ils répondent effectivement aux besoins en cause de chaque communauté de langue officielle. Il se peut que les services soient de qualité égale dans les deux langues, mais inadéquats, ou même de mauvaise qualité, et qu'ils ne satisfassent pas aux besoins de l'une ou l'autre communauté linguistique en matière de développement économique communautaire. [...]

[56] Deuxièmement, le principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services ne signifie pas non plus qu'il doive y avoir égalité de résultats pour chacune des deux communautés linguistiques. Il se peut qu'une inégalité de résultats constitue un indice valable d'une inégalité dans la qualité des services offerts à chacune des communautés linguistiques. Par contre, les résultats d'un programme de développement économique communautaire destiné à l'une ou l'autre collectivité de langue officielle peuvent être tributaires d'un grand nombre de facteurs, parfois difficiles à cerner exactement.⁴⁶

c) Les limites

La première limite est inhérente au pouvoir discrétionnaire. Sur ce plan, il suffit de dire que la Cour d'appel, dans l'arrêt *Lalonde*, a clairement affirmé que toute discrétion est

⁴³ *Desrochers*, au para. 58.

⁴⁴ *Desrochers*, au para. 31.

⁴⁵ *Desrochers*, au para. 54.

⁴⁶ *Desrochers*, aux paras 55 et 56.

circonscrite par le devoir d'agir conformément aux principes constitutionnels, écrits et non écrits (voir les arrêts *Centre hospitalier Mount Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*⁴⁷ et *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*⁴⁸), et par le devoir d'agir dans l'intérêt public⁴⁹, celui-ci comprenant le devoir d'agir équitablement relativement aux deux groupes linguistiques et de justifier toute mesure affectant négativement la minorité⁵⁰.

La deuxième limite est législative. Au fédéral, elle ne dépend que des nombres « importants ». La loi provinciale est différente. La première limite résulte de la désignation sous la LSF qui détermine la territorialité du droit. Ensuite, la LSF permet, à l'article 7, les limites « raisonnables et nécessaires ». Ici, on retrouve le devoir d'examiner les alternatives et de justifier les limites en faisant appel aux circonstances qui nécessitent l'action gouvernementale. Il est important de rappeler que la Cour d'appel, dans l'affaire *Lalonde*, précise que le seul argument des coûts ou des exigences administratives ne suffira pas à justifier une limite.⁵¹ On peut aussi réglementer pour limiter les obligations prévues à la LSF suivant l'article 8 (c), mais sans porter atteinte à l'objet de la loi.

À la lumière de l'arrêt *Desrochers* et de ce qui précède, quelles seraient donc les obligations des organismes gouvernementaux eu égard à la qualité des services qu'ils doivent offrir?

Selon nous, ces organismes devraient :

- Adopter une norme d'égalité réelle et non formelle; un service n'est pas suffisant s'il reproduit seulement celui qui existe dans l'autre langue sans tenir compte de la clientèle, ceci s'appréciant en fonction de la nature du service;
- Tenir compte, au plan institutionnel, du fait qu'il y a deux communautés linguistiques à desservir et qu'il faut que l'appareil gouvernemental offre un accès égal, et pas un accommodement, à la minorité linguistique;
- Chercher à connaître, dans la conception du service, les besoins particuliers de la minorité et adapter le service pour en tenir compte;
- Rendre le service existant accessible et aussi valable que dans l'autre langue dans la mesure du « raisonnable », et non établir des services parallèles, différents, subsidiaires.

⁴⁷ 2001 C.S.C. 41.

⁴⁸ [2001] 1 R.C.S. 3.

⁴⁹ *Lalonde*, para. 180.

⁵⁰ *Lalonde*, para. 183. Voir également, généralement, les paragraphes 124 et 162 à 177.

⁵¹ *Lalonde*, para. 168.

C. ANALYSE DES ENJEUX RELIÉS À LA QUESTION DE LA DÉSIGNATION POTENTIELLE DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA EN VERTU DE LA *LOI SUR LES SERVICES EN FRANÇAIS*

Notre analyse des enjeux reliés à la question de la désignation potentielle de l'Université d'Ottawa en vertu de la LSF sera divisée en trois parties. Dans un premier temps, nous traiterons de quelques questions préliminaires relatives à l'admissibilité à la désignation et au pouvoir de l'Université de consentir à sa désignation. Nous traiterons ensuite des « tenants et aboutissants » d'une telle désignation d'un point de vue purement juridique. Nous terminerons par une brève analyse des autres considérations qui doivent être, selon nous, prises en compte dans le processus décisionnel de l'Université à l'égard de cette question.

1. Questions préliminaires relatives à l'admissibilité à la désignation et au pouvoir de l'Université de consentir à sa désignation

A priori, l'Université peut être désignée en vertu de la LSF puisqu'elle constitue une personne morale à but non lucratif qui fournit un service public et qui reçoit des subventions prélevées sur les deniers publics. D'ailleurs, tel que mentionné plus tôt, le paragraphe 9(2) de la LSF reconnaît explicitement qu'une université peut être désignée, mais seulement si elle y consent.

Par ailleurs, en vertu de l'article 11 de la *Loi*, le Bureau des Gouverneurs dispose de tous les pouvoirs nécessaires et utiles à l'accomplissement de ses objectifs. Le Bureau des Gouverneurs possède donc l'autorité d'engager l'Université dans le processus de désignation dans la mesure où une telle désignation appuie les fonctions et la réalisation des objectifs de l'Université à l'égard du bilinguisme et de la francophonie ontarienne, ce qui nous apparaît somme toute assez évident. En effet, tel que mentionné ci-dessus, les mesures définies à la LSF sont conformes aux objectifs de progression de la langue française vers l'égalité inscrits à l'article 16(3) de la *Charte*, alors que l'article 6 de cette même loi assure qu'une telle progression ne se fera pas au détriment de la langue anglaise et, donc, au détriment de l'objectif de bilinguisme de l'Université.

Il y a toutefois lieu de s'interroger sur les limites qu'impose l'article 8 de la LUO en matière d'indépendance administrative. L'article 8, rappelons-le, prévoit notamment que l'administration, la discipline et la direction de l'Université ne seront pas assujetties aux restrictions ou au contrôle d'un organisme extérieur, *quel qu'il soit*, laïque ou religieux. Ceux qui ne sont pas en faveur d'une désignation pourraient chercher à argumenter qu'une fois désignée, l'Université sera assujettie au contrôle de l'OAF et du Commissaire et que, par conséquent, elle ne peut demander à être désignée puisque ceci serait contraire à sa loi habilitante. D'aucuns pourraient également chercher à faire annuler toute décision du Bureau des Gouverneurs ou du Sénat à cet effet au motif qu'elle serait contraire à la LUO et, donc, *ultra vires*.

En contre-argument, l'Université pourrait faire valoir que c'est aux restrictions de la LSF qu'elle sera assujettie, et non au contrôle d'organismes extérieurs, à savoir l'OAF ou le Commissaire. L'OAF et le Commissaire ne disposent que de pouvoirs de recommandation et, par conséquent, l'on ne peut pas dire qu'en se désignant en vertu de la LSF, l'Université s'assujettissait au contrôle d'un organisme extérieur. Les pouvoirs de recommandation d'un organisme extérieur n'enlèvent pas à l'Université le contrôle sur l'administration de ses affaires, sur la discipline ou sur la direction de son établissement. Finalement, il importe de rappeler que l'adoption d'un règlement visant à désigner, partiellement ou en totalité, l'Université en vertu de la LSF ne pourra être adopté que du consentement de l'Université. Peut-on alors vraiment parler d'assujettissement, même à la loi?

Il faut évaluer ces arguments à la lumière des raisons qui ont motivé l'inclusion de l'article 8 dans la LUO. Si l'Université désire demander une désignation, il pourrait être opportun qu'elle fasse connaître son interprétation au préalable de façon à minimiser ou annihiler l'impact d'un argument à l'effet que sa loi habilitante ne lui permettrait pas de se désigner pour les motifs indiqués ci-dessus. À notre avis, l'article 8 ne pose aucun obstacle à une demande de désignation.

Finalement, il y a lieu de s'interroger sur l'impact d'une désignation sur la liberté académique. Nous notons sur ce point que la liberté académique renvoie à la protection de l'opinion académique des professeurs et des étudiants de manière à promouvoir le débat d'idées et la libre pensée jugés nécessaires à la réalisation de la mission éducative et de recherche d'une institution du savoir.⁵² La désignation, malgré le droit de regard de l'OAF et du Commissaire sur certaines décisions administratives ayant trait à la prestation des services en français, n'aurait pas d'incidence sur le contenu des programmes ou le forum d'échange d'idées que constitue l'Université. Nous sommes donc d'avis que ces principes ne limitent pas la capacité de l'Université de demander à être désignée en vertu de la LSF.

2. Considérations légales relatives à la décision de demander d'être désigné en vertu de la LSF

Ayant établi le contexte de notre démarche, fourni une analyse des divers textes et interprétations qui doivent être pris en considération et traité de quelques questions préliminaires, il nous incombe maintenant de considérer les « tenants et aboutissants » d'une désignation en vertu de la LSF, d'un point de vue purement juridique.

Il est possible de tirer certaines conclusions quant à l'impact potentiel d'une désignation, aux avenues qu'elle ouvre et aux conséquences qu'elle peut avoir, notamment en ce qui a trait à la protection et au maintien des acquis de l'Université et à la réalisation de l'égalité réelle des deux langues officielles au sein de cette institution,

⁵² Sarna, L. and N. Sarna, *The Law of Schools and Universities*, LexisNexis, 2007, aux pp. 13-14.

deux objets consacrés dans le Règlement et reconnus comme primordiaux par le Groupe de travail.

(i) Une fois l'organisme ou certains services désignés, avec le consentement de l'Université, la désignation pourrait servir de rempart contre la réduction ou l'élimination des programmes et services en langue française existant au moment de la désignation et couverts par la désignation, y compris une réduction de la qualité de ces programmes et services

Comme nous l'avons vu, la désignation crée une garantie pour les bénéficiaires des services, soit, en l'espèce, les étudiants et les membres du public. De plus, la désignation comporte une garantie qui obligerait l'Université à continuer d'offrir en langue française, au minimum, tous les services correspondants à ceux qui étaient disponibles au moment de la désignation, services qui devraient être d'une qualité comparable aux services correspondants offerts en langue anglaise dès qu'ils sont, bien entendu, couverts par la désignation. De ce fait, au chapitre de la protection des acquis, la désignation pourrait servir de « bouclier » ou de rempart pour prévenir l'élimination des services existant au moment de la désignation et couverts par la désignation ou, encore, pour prévenir une réduction subséquente dans le niveau de qualité des services par rapport à ceux offerts en langue anglaise. La désignation assure ainsi que les services qu'elle couvre résisteront aux conjonctures politiques et économiques, aussi bien au sein de l'Université que du gouvernement ontarien, puisque, selon les enseignements de la Cour d'appel dans l'affaire *Lalonde*, toute modification à la baisse devrait être justifiée à la lumière de l'article 7 de la LSF. Rappelons qu'il s'agit d'un test somme toute fort élevé puisqu'il requiert non seulement que toutes limites apportées aux droits consacrés par la LSF soient raisonnables et nécessaires dans les circonstances mais, également, que de telles limitations ne puissent être apportées que si toutes les mesures raisonnables ont été prises et que tous les projets raisonnables ont été élaborés afin de faire respecter la LSF. À cet égard, il importe de rappeler que la Cour d'appel a jugé que des considérations financières seraient en soi insuffisantes pour justifier un recul en la matière.⁵³ Il s'agit donc d'une forme de protection contre les interventions de l'État ou de l'administration interne ayant pour effet de réduire, en nombre ou en qualité, ou d'éliminer les services protégés. Nous discuterons plus loin de la nature des services en cause, et de la difficulté d'appliquer à l'Université les normes et concepts choisis en fonction de services ministériels.

(ii) La désignation pourrait avoir pour effet d'assurer que tout nouveau service offert en anglais soit également offert au même moment en français à un niveau de qualité égale

Il ressort clairement de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Lalonde* qu'au minimum, les services offerts au moment de la désignation bénéficient de la protection

⁵³ *Lalonde*, para. 168.

de la LSF. Autrement dit, la Cour d'appel a conclu qu'une fois couvert par une désignation, un service ne peut être retiré ou diminué sans qu'un processus astreignant ne soit suivi. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin. En établissant le plancher applicable en l'espèce, la Cour d'appel n'a pas établi, selon nous, un plafond, c'est-à-dire qu'elle n'a pas conclu que l'obligation des organismes gouvernementaux désignés en vertu de la LSF était limitée au maintien des services offerts au moment de la désignation. En fait, tant une interprétation littérale de la LSF qu'une interprétation téléologique de cette dernière nous amène à conclure que non seulement les services offerts au moment de la désignation d'un organisme sont protégés, mais qu'il en est de même pour tous les services offerts par la suite, à moins que la désignation ne couvre que certains services spécifiés. Encore là, dès lors qu'un service couvert par la désignation est amélioré, cette amélioration devrait se traduire par une garantie relative à la prestation des services en français. Nous sommes en effet d'avis qu'une fois la désignation accordée (à moins qu'il ne s'agisse que d'une désignation à l'égard de certains services précis), un organisme gouvernemental doit à la fois garantir le maintien des services en français qui existaient au moment de la désignation et s'assurer que tout nouveau service offert en langue anglaise soit également disponible, et de qualité égale, en langue française.

(iii) La désignation pourrait être utilisée pour assurer la continuité d'un financement pour les services en français ou pour revendiquer qu'un manque à gagner soit comblé

Dans la même veine que la protection générale qu'offre la désignation contre des décisions gouvernementales ou internes ayant un impact négatif sur la communauté francophone, la désignation aurait pour effet d'assurer une certaine continuité en matière de financement octroyé pour la livraison de services, y compris pour la livraison de nouveaux services. En pratique, bien qu'une enveloppe budgétaire ne soit pas nécessairement octroyée de manière à assurer exclusivement la prestation des services en français, nous comprenons que le financement accordé à l'Université tient compte des coûts additionnels associées à son caractère bilingue, quoique de manière bien imparfaite. En d'autres termes, il est possible de défendre la position selon laquelle le gouvernement ontarien aurait l'obligation implicite de continuer à financer l'Université en tenant compte des exigences de la LSF et devrait peut-être même modifier la façon dont il répartit les fonds disponibles pour l'éducation post-secondaire de façon à remédier aux lacunes du financement actuel.

Il faut, encore là, rappeler que la désignation est ultimement approuvée par le gouvernement ontarien et qu'elle fait l'objet d'un règlement du gouvernement de l'Ontario. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'un engagement de la part du gouvernement ontarien, aussi bien que de l'organisme désigné, d'offrir en français tout service désigné offert en anglais par l'organisme, service qui serait de qualité égale. De plus, il importe de rappeler que le Ministre peut, en vertu de l'alinéa 11(2) c) de la LSF, formuler des recommandations relativement au financement des programmes du gouvernement

visant à la prestation des services en français. Une interprétation large et libérale de cette disposition, conforme à l'objet de la LSF, permettrait possiblement d'inclure dans la notion de programmes du gouvernement les programmes des organismes gouvernementaux désignés visant la prestation des services en français.

Ainsi, advenant des coupures au niveau du financement qui auraient pour effet d'empêcher l'Université de rencontrer ses obligations en vertu de la LSF ou, encore, qui occasionneraient une insuffisance marquée du financement octroyé à l'Université, l'empêchant de rencontrer ses obligations, celle-ci pourrait tenter un recours contre le gouvernement afin d'assurer le maintien, voire l'augmentation du niveau de financement de ses activités en français. Nous savons en effet que le financement accordé pour permettre à l'Université de respecter son objectif actuel en matière de bilinguisme et de promotion de la culture francophone est insuffisant pour couvrir les coûts associés à un tel mandat. Or, la Cour supérieure de justice détient le pouvoir inhérent de réviser les décisions du gouvernement en cette matière. Il est vrai qu'en matière d'attribution des fonds publics, les tribunaux n'interviennent que dans les circonstances les plus sévères, mais il ne faut pas sous-estimer, à cet égard, le rôle clé que joue l'Université au sein de la communauté francophone de l'Ontario pour la protection de la minorité de langue française, et l'impact d'une réduction des services offerts sur la minorité de langue française. En ce sens, une désignation en vertu de la LSF ne pourrait que donner plus de poids aux revendications de l'Université. Il serait opportun de discuter cette question avec le gouvernement ontarien avant d'adopter une position définitive.

(iv) La désignation pourrait permettre à l'Université de bénéficier de l'appui du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones dans le cadre de ses revendications

La désignation de l'Université lui donnerait accès à l'appui du Commissaire et de l'OAF pour l'aider dans ses revendications auprès du gouvernement. Réitérons que le Commissaire et l'OAF ont pour mandat d'examiner la qualité des services en français des organismes gouvernementaux au sens de la LSF et de faire des recommandations à cet égard, ce qui comprend nécessairement des recommandations portant sur le financement des services et des programmes désignés. La désignation pourrait ainsi servir d'outil de revendication pour l'Université lorsqu'elle désire offrir de nouveaux services en français. L'Université pourrait faire pression sur le gouvernement ontarien, avec l'appui de l'OAF et du Commissaire, pour obtenir les ressources nécessaires afin d'assurer qu'un nouveau service puisse être offert en français à un niveau de qualité égale à celui offert en anglais.

(v) L'Université pourrait devenir la cible de poursuites civiles

Soulignons qu'une fois désignée, l'Université s'exposerait à des poursuites civiles de la part d'étudiants ou de membres du public qui s'opposeraient à une décision de réduire

des services ou des programmes protégés par la désignation ou, encore, qui questionneraient la qualité des services offerts en français par l'Université.

Même s'il existe un mécanisme de plainte en vertu de la LSF et que l'Université a mis ou s'apprête à mettre en place un nouveau mécanisme interne de traitement des plaintes relatives au bilinguisme, nous sommes d'avis que ceux-ci n'ont pas pour effet de faire échec au droit d'un bénéficiaire de service d'intenter un recours devant les tribunaux pour tenter de forcer l'organisme désigné à offrir le service en question. En effet, contrairement à la LLO⁵⁴, la LSF ne contient aucune disposition obligeant un individu à déposer une plainte auprès du Commissaire ou à attendre sa résolution avant d'intenter un recours judiciaire. La LSF ne prévoit aucune limite expresse à ce qu'une partie puisse intenter un recours judiciaire et n'impose aucune exigence quant à la procédure à suivre à cet égard. Or, en l'absence de telles restrictions et à la lumière de décisions rendues sur cette question par les tribunaux canadiens, nous sommes d'avis qu'un bénéficiaire de service qui se sent lésé pourrait sans contrainte recourir aux tribunaux pour obtenir un redressement. La jurisprudence canadienne en la matière ne permet pas de conclure autrement.

En 2005, dans l'arrêt *Caraquet (Town) v. New Brunswick (Minister of Health and Wellness)*,⁵⁵ la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a eu à se pencher sur la question de la disponibilité d'un recours civil en vertu de la *Loi sur les langues officielles*⁵⁶ du Nouveau-Brunswick. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a d'abord distingué cette loi de la LLO fédérale en précisant qu'elle ne contenait aucune disposition obligeant une partie à suivre un processus de plainte quelconque avant d'intenter un recours civil pour la violation d'un droit linguistique. La Cour a également noté que la *Loi sur les langues officielles* de cette province précisait que la création du Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick et du poste de Commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick ainsi que le rôle joué par ces derniers ne portaient pas atteinte aux droits d'action des justiciables. La Cour d'appel a donc conclu qu'une partie était libre d'intenter un recours même si elle n'avait pas épuisé les recours disponibles en vertu de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick :

17 Secondly, even if the appellants were basing their claims solely on the Official Languages Act, their action could not be dismissed for not having exhausted the remedies provided in s. 43. Indeed, s. 43(20) expressly provides that s. 43 "does not affect any other right of action that a person may have." By so providing, the legislature has indicated in the clearest terms that the remedies set out in s. 43 are not the only ones available nor are they exclusive. The enactment in issue here is therefore completely different from the one the Supreme Court of

⁵⁴ Voir la partie X de la LLO.

⁵⁵ [2005] N.B.J. No. 136 (NBCA) (ci-après « *Caraquet* »).

⁵⁶ L.N.-B. 2002, c. O-0.5.

Canada interpreted in Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources), [1989] 2 S.C.R. 49. It should also be noted that the Official Languages Act contains no provision requiring a litigant to file a complaint under s. 43 or granting the court the power to compel a litigant to file one. The decision in Charlebois merely confirms that a judge, in exercising his or her discretionary power under the law, may decline to set a date for the hearing of an application that seeks solely the recognition of certain rights and relief under the Official Languages Act, until the Commissioner has had the opportunity to carry out his or her role under s. 43. The decision in Charlebois does not require a court to dismiss an application or an action on the grounds that the remedies set out in the Official Languages Act have not been exhausted.⁵⁷ (nous soulignons)

En revanche, dans l'affaire *Bakayoko v. Bell Nexxia*⁵⁸, la Cour fédérale en est arrivée à une conclusion contraire étant donné les dispositions explicites de la LLO à cet égard.

L'affaire *Caraquet* se rapproche beaucoup plus du modèle de la LSF, et ce bien que la LSF ne comprenne pas de disposition indiquant clairement que la création de l'OAF, du Commissariat aux services en français et du poste de Commissaire aux services en français ne limitent pas le droit à un autre recours judiciaire. Toutefois, la nature des pouvoirs de l'OAF, du Commissariat et du Commissaire, à savoir de simples pouvoirs de recommandation, milite en faveur du maintien du droit d'intenter un recours devant les tribunaux judiciaires.

Bien que les tribunaux préfèrent généralement que les parties épuisent leurs recours administratifs avant de se saisir d'une question, et ce notamment afin d'éviter des décisions contradictoires, il n'hésiteront pas à entendre les dossiers soumis à leur attention s'ils sont d'avis que les recours administratifs disponibles ne sont pas adéquats, en ce sens qu'ils ne permettent pas nécessairement de résoudre un problème ou d'accorder un redressement approprié. Par exemple, dans l'affaire *Rakowski v. Malagerio*,⁵⁹ le juge d'instruction a conclu que la procédure suivie habituellement pour déposer une plainte devant un corps universitaire n'était pas adéquate et a donc accepté d'entendre un recours intenté contre une université. De même, dans l'affaire *Kelly v. Ontario*,⁶⁰ la Cour a conclu que le tribunal administratif en cause ne pouvait traiter de manière adéquate des problèmes soumis à son attention (parce qu'il n'avait pas le pouvoir d'accorder le redressement recherché, à savoir une déclaration à l'effet qu'une disposition d'une loi était inconstitutionnelle) et que, par conséquent, il était approprié pour elle de se saisir du dossier.

⁵⁷ *Caraquet*, au para. 17.

⁵⁸ [2004] F.C.J. No. 1705 (F.C.T.A.).

⁵⁹ (2007), 84 O.R. (3d) 696 (Ont. S.C.J.).

⁶⁰ 2008 CanLII 22557.

Or, tel que mentionné ci-dessus, les redressements disponibles en vertu de la LSF sont très limités. Le pouvoir du Commissaire demeure, à toutes fins pratiques, un pouvoir politique limité de recommandation, tout comme ceux de l'OAF. Il serait donc très facile d'argumenter que ce processus administratif est inadéquat puisqu'il ne mènera pas nécessairement à une action ou à un redressement quelconque. Tout porte donc à croire qu'une partie pourrait tenter un recours civil contre l'Université avant même de déposer une plainte auprès du Commissaire. Toutefois, si le Commissaire était saisi de la plainte auparavant, la Cour pourrait exercer sa discrétion et refuser d'entendre l'affaire jusqu'à ce que le Commissaire ait complété son enquête.

Il faut noter par ailleurs que même si l'Université s'expose à des poursuites potentielles, il serait possible pour elle de mettre en cause le gouvernement de l'Ontario si elle est en mesure d'établir qu'une violation alléguée de la LSF découle de l'insuffisance du financement octroyé par ce dernier pour lui permettre d'offrir des services de qualité égale dans les deux langues. Par exemple, si la décision de l'Université de réduire ou d'abolir un service découlait d'une décision du gouvernement de réduire le financement destiné à des programmes et à des services à l'Université, cette dernière pourrait mettre en cause le gouvernement de l'Ontario afin d'obtenir compensation advenant qu'un jugement soit rendu contre elle. En d'autres mots, le gouvernement ontarien deviendrait, en pratique, la véritable partie défenderesse ciblée dans le cadre d'une poursuite civile.

Il faut toutefois noter que le modèle de financement de l'Université pourrait compliquer le débat dans un tel cas. En effet, l'Université obtient du financement à partir de deniers publics aussi bien que de sources privées (frais de scolarité, campagnes de financement multiples, etc.). Il est donc possible que l'Université doive justifier comment ses fonds sont alloués à des programmes et des services en français et pourquoi, advenant des réductions budgétaires du gouvernement ontarien, son financement provenant de sources privées ne vient pas pallier aux besoins en matière de services en français.

Quoi qu'il en soit, toute procédure judiciaire demeure une affaire coûteuse, peu importe que le recours soit intenté par l'Université contre le gouvernement ontarien ou que celle-ci soit la cible d'un recours intenté par un étudiant ou un membre du public insatisfait de la qualité des services en français offerts par l'Université. L'Université aurait, ultimement, à être prudente dans la gestion de ses programmes et de ses services en langue française couverts par la désignation et devra être prête à continuer à assumer les coûts de son bilinguisme, sans quoi elle pourrait s'exposer à des poursuites. Ici encore, il y a lieu de considérer des modifications législatives, ce sur quoi nous reviendrons.

(vi) L'Université serait soumise au droit de regard du Commissaire aux services en français et de l'Office des affaires francophones

La désignation donnerait au Commissaire un droit de regard sur les affaires internes de l'Université concernant ses services en français, soit en raison d'une plainte déposée contre l'Université en vertu de la LSF ou de sa propre initiative. La désignation de l'Université ouvre ainsi la porte à ce qu'elle devienne la cible d'enquêtes du Commissaire et que des commentaires à son endroit se retrouvent dans des rapports annuels ou spéciaux présentés au Ministre et à l'Assemblée législative de l'Ontario. Sur ce dernier point, nous savons que le Commissaire actuel est sensible à la situation des organismes désignés et que ses rapports visent plutôt les organismes gouvernementaux automatiquement couverts par la LSF (ministères, législature, etc.). Rien toutefois dans la LSF ne garantit une immunité ou ne crée une règle de confidentialité.

L'Université pourrait donc se retrouver davantage dans la mire du public en ce qui a trait à la gestion et la livraison de ses programmes et services en français. Étant donné le droit de regard qu'elle confère au Commissaire et à l'OAF, il va sans dire que la désignation peut présenter un fardeau administratif additionnel pour l'Université dès lors qu'elle fait l'objet d'une enquête du Commissaire.

Certains membres du Groupe de travail ont soutenu l'importance pour l'Université de conserver sa totale indépendance dans la gestion de ses affaires.⁶¹ Ceci serait une décision politique. Au plan juridique, nous sommes d'avis que l'Université peut adhérer à la LSF sans compromettre son autonomie de manière dommageable. Nous nous expliquerons au chapitre des recommandations. Concernant la liberté académique, nous sommes d'avis, tel qu'indiqué plus tôt, que le Commissaire et l'OAF n'auraient pas un droit de regard sur le contenu des cours offerts aux étudiants ou sur les opinions des membres du corps professoral. Le rôle du Commissaire serait plutôt limité à évaluer la disponibilité et l'offre active de programmes et services. Il est également possible que la désignation accorde un droit de regard au Commissaire et à l'OAF sur la capacité des professeurs à livrer ces cours en français. Or, il ne s'agit pas là, à notre avis, d'une atteinte à la liberté académique tel que ce concept est actuellement défini dans la jurisprudence. La liberté académique protège le contenu des enseignements et le débat d'idées en soi, et nous ne voyons pas en quoi la désignation ferait entrave à cette liberté.

(vii) L'Université pourrait éprouver des difficultés si elle désirait éventuellement se soustraire, en partie ou en totalité, à ses obligations en vertu de la LSF

Dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel semble conclure que pour exclure ou soustraire un service auparavant couvert par une désignation ou, encore, révoquer une désignation, il serait nécessaire de rencontrer à la fois les exigences des articles 7, 8 et 10 de la LSF⁶², à savoir :

⁶¹ Voir le paragraphe 86 du rapport du Groupe de travail.

⁶² Voir *Lalonde*, aux paras 155, 161 et 164 à 169.

- 1) établir que de telles mesures sont raisonnables et nécessaires dans les circonstances, et ce après avoir démontré que toutes les mesures raisonnables ont été prises et que tous les projets raisonnables ont été élaborés afin d'assurer le respect de la LSF, un fardeau très élevé (article 7 de la LSF);
- 2) établir que la mesure ne porte pas atteinte à l'objet général de la LSF (article 8 de la LSF);
- 3) suivre le processus de publication prévu à la LSF, lequel donne l'opportunité au public de réagir à l'adoption d'une telle mesure avant son entrée en vigueur et, ainsi, de potentiellement exercer une certaine influence sur son adoption (article 10 de la LSF).

Selon cette interprétation, il serait difficile pour l'Université de se soustraire à son obligation de livrer des services en français une fois désignée. Néanmoins, nous sommes d'avis que cette interprétation qui, somme toute, lui impose un fardeau significatif, est discutable. Les arguments à l'appui de cette position sont exposés aux sections (a) à (d) ci-dessous.

(a) Les commentaires de la Cour d'appel sur la portée des articles 7, 8 et 10 de la LSF constituent un obiter

D'abord, il importe de rappeler que dans l'affaire *Lalonde*, le gouvernement de l'Ontario n'avait pas adopté un règlement visant à révoquer la désignation de l'Hôpital Montfort ou visant à exclure ou soustraire certains services de sa désignation. Par conséquent, les commentaires de la Cour d'appel quant aux exigences à rencontrer et quant à la démarche à suivre pour justifier un tel règlement ne constituent qu'un *obiter* et ne lient pas nécessairement les tribunaux qui seront appelés à trancher cette question dans le futur. Normalement, l'*obiter* dans une décision unanime sera suivi, mais il faut se rappeler que la question qui n'a pas été débattue par les parties sera assez facilement réouverte.

(b) L'article 7 est un moyen de défense en cas de recours pour violation des droits protégés par la LSF, et non une norme à atteindre pour justifier la révocation d'une désignation ou l'exclusion ou la soustraction de services de la portée d'une désignation

À sa face même, l'article 7 de la LSF s'apparente plus à une défense permettant à un organisme désigné de justifier, bien que dans les cas les plus rares, son défaut de respecter ses obligations en vertu de l'article 5 de la LSF qu'à une norme à rencontrer afin de justifier la révocation d'une désignation ou l'exclusion ou la soustraction de services de la portée de la désignation d'un organisme. L'article 7 se lit comme suit :

Limitation des obligations

7. Si toutes les mesures raisonnables ont été prises et que tous les projets raisonnables ont été élaborés afin de faire respecter la présente loi, les obligations qu'elle impose aux organismes gouvernementaux et aux institutions de la Législature sont assujetties aux limitations raisonnables et nécessaires qu'exigent les circonstances.

On retrouve, à l'article 5, les garanties offertes par la LSF. L'article 6 précise, d'autre part, ce que l'article 5 ne vise clairement pas. Et, finalement, l'article 7 crée un moyen de défense qui peut être soulevé par un organisme gouvernemental à qui l'on reproche le non-respect de la LSF. Par ailleurs, les articles 8, 9 et 10 traitent du pouvoir réglementaire accordé au Conseil des ministres en matière de désignation, d'exemption de services, d'exclusion ou de soustraction de services et de révocation de désignation. Il nous semble donc, sous réserve des arguments fondés sur une interprétation téléologique de la LSF (nous y reviendrons ci-dessous), que l'article 7 n'établit pas une norme à rencontrer lors de l'adoption des règlements visés aux articles 8, 9 et 10, mais plutôt un moyen de défense en cas de violation des obligations prévues à la LSF. D'ailleurs, lorsque le législateur a voulu soumettre l'adoption d'un règlement à une norme particulière, il l'a fait, tel qu'il appert à la lecture de l'article 8(c) de la LSF dont nous discuterons ci-après.

(c) La norme édictée à l'article 8(c) ne s'applique qu'à un règlement visant à exempter de l'application de la LSF les services automatiquement couverts par celle-ci et à un règlement visant à révoquer une désignation ou à exclure ou soustraire un service auparavant couvert par une désignation en vertu de la LSF

La Cour d'appel a conclu, dans l'affaire *Lalonde*, que le gouvernement ne pouvait révoquer une désignation ou soustraire ou exclure des services de la portée d'une désignation que si la norme établie à l'article 8(c) de la LSF était satisfaite, c'est-à-dire que cette mesure s'avère raisonnable et nécessaire et ne porte pas atteinte à l'objet général de la LSF. Or, les articles 8 et 10 semblent établir une distinction entre, d'une part, un règlement visant à **exempter** un service aux termes de l'alinéa 8(c) de la LSF et, d'autre part, un règlement visant à **révoquer** la désignation d'un organisme offrant des services publics ou, encore, un règlement visant à **modifier** un règlement qui désigne un organisme offrant des services publics de manière à **exclure** ou à **soustraire** un service de la portée de la désignation.

La distinction entre une exemption, d'une part, et une exclusion ou une soustraction de services, d'autre part, n'est pas claire. En effet, si un règlement visant à exempter un service aux termes de l'alinéa 8 (c) de la LSF incluait un règlement visant à exclure ou soustraire un service de la portée d'une désignation existante, il n'aurait pas été nécessaire de référer distinctement à ces deux types de règlements à l'article 10. Il aurait suffi de préciser que l'article 10 s'applique au règlement visant à exempter un service aux termes de l'alinéa 8 (c) pour atteindre le même but. Cette disposition, qui

traite du processus à suivre pour adopter certains types de règlements, se lit comme suit :

Avis et observations touchant le règlement d'exemption

10. (1) Le présent article s'applique au règlement :

- a) visant à exempter un service aux termes de l'alinéa 8(1)c);*
- b) visant à révoquer la désignation d'un organisme offrant des services publics;*
- c) visant à modifier un règlement qui désigne un organisme offrant des services publics de manière à exclure ou à soustraire un service de la portée de la désignation.*

Force est de conclure, à la lecture de cette disposition, qu'un règlement visant à révoquer la désignation d'un organisme offrant des services publics ou à modifier un règlement qui désigne un organisme offrant des services publics de manière à exclure ou à soustraire un service de la portée de la désignation *n'est pas* un règlement visant à exempter un service aux termes de l'alinéa 8(1)c) et n'est donc pas soumis à l'exigence énoncée à cette disposition voulant qu'un tel règlement ne puisse être pris que si cette mesure s'avère raisonnable et nécessaire et si elle ne porte pas atteinte à l'objet général de la présente loi.

Une étude des débats parlementaires supporte une telle interprétation. En effet, les mots « si elle ne porte pas atteinte à l'objet général de la présente loi » ont été adoptés lors de l'étude du projet de loi en comité suite à une demande d'amendement du chef du troisième parti. Or, cette demande était justifiée par la crainte de certains membres de la législature que le Conseil des ministres utilise ses pouvoirs réglementaires pour exempter des services clairement couverts par la LSF (et non des services couverts par une désignation faite par le Conseil des ministres lui-même).

Un argument pourrait être avancé à l'effet que si cette interprétation est exacte, il n'existerait alors aucune justification pour le pouvoir du Lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter un règlement de révocation ou un règlement d'exclusion ou de soustraction d'un service. Il est vrai qu'aucun des trois (3) alinéas de l'article 8, qui définit les pouvoirs réglementaires sous la LSF, ne couvre spécifiquement cette possibilité. Par contre, l'article 54 de la *Loi sur la législation*⁶³ prévoit ce qui suit :

54. (1) Le pouvoir de prendre des règlements comprend le pouvoir de les modifier, de les abroger ou de les remplacer à l'occasion.

⁶³ L.O. 2006, c. 21, Annexe F.

Par conséquent, les pouvoirs prévus à l'aliéna 8 a) et au paragraphe 9(1) de la LSF de désigner des organismes offrant des services publics, de restreindre le champ d'application de la désignation de sorte que celle-ci ne porte que sur des services précis que fournit l'organisme ou de préciser les services qui sont exclus de la désignation comprendrait, selon cette disposition, le pouvoir de modifier, d'abroger ou de remplacer de tels règlements, ce qui inclurait la possibilité de révoquer la désignation d'un organisme ou de la modifier afin d'en exclure ou d'en soustraire un service.

(d) Le consentement requis de l'Université en vertu du paragraphe 9(2) de la LSF fait en sorte que le lieutenant-gouverneur en Conseil doit tenir compte de son désir, et ce non seulement en matière de désignation, mais également en matière de révocation de désignation ou d'exclusion ou de soustraction de services de la portée d'une désignation

Le paragraphe 9(2) de la LSF prévoit ce qui suit :

Consentement de l'université

(2) Le règlement pris en application de la présente loi et qui s'applique à une université n'entre pas en vigueur sans le consentement de l'université.

Clairement, cette disposition fait en sorte que l'Université ne peut être désignée en vertu de la LSF, partiellement ou totalement, que si elle y consent. Mais une fois qu'elle y a consenti, perd-elle tout contrôle sur le contenu de cette désignation ou est-ce que cette disposition lui confère un droit de regard, voire un veto, quant à la publication pour adoption d'un règlement de révocation ou, encore, d'exclusion ou de soustraction de services? D'une part, le paragraphe 9(1) de la LSF se réfère clairement à un règlement visant à désigner un organisme offrant des services publics et un tribunal pourrait conclure qu'en conséquence, le consentement visé au paragraphe 9(2) ne vise qu'un tel règlement. Par contre, le libellé du paragraphe 9(2) réfère clairement aux règlements « pris en application de la présente loi » et non aux règlements pris en application du présent article ou de la présente disposition.

Force nous est de constater que la LSF est ambiguë à cet égard, comme à bien d'autres égards, et que, sous réserve de ce qui suit concernant l'ensemble des arguments présentés dans cette partie, l'on pourrait faire valoir que l'opinion de l'Université en matière de révocation d'une désignation ou de modification de celle-ci aura un poids déterminant. Selon cet argument, dans l'éventualité où les articles 7 et 8 comportent effectivement des normes à satisfaire au moment de l'adoption de tels règlements, l'Université en serait dispensée en vertu du paragraphe 9(2) de la LSF. L'économie générale de la LSF favorise l'autonomie de l'Université en lui attribuant un veto sur ses engagements.

(e) *Conclusion*

Il est cependant clair que la rédaction de la LSF laisse à désirer et est source de nombreuses ambiguïtés, et ce, tout particulièrement en ce qui a trait aux obligations des organismes désignés en vertu de la LSF (par opposition à ceux automatiquement couverts par celle-ci). Le modèle de mise en œuvre du pouvoir réglementaire de désignation adopté par le gouvernement, qui consiste à désigner des organismes seulement s'ils en font la demande, contribue jusqu'à un certain point à ces difficultés d'interprétation.

Il n'en demeure pas moins que les principes d'interprétation applicables aux droits linguistiques sont d'une importance capitale en l'espèce. Une interprétation restrictive et littérale des dispositions de la LSF pourrait mener à des obligations beaucoup moins onéreuses pour les organismes désignés, sans pour autant affecter les obligations du gouvernement eu égard aux services automatiquement couverts par la LSF. Mais peut-on vraiment conclure de l'économie de la LSF, du contexte social au moment de son adoption et des principes constitutionnels de protection des minorités qu'une norme distincte s'applique aux organismes désignés?

Nous sommes d'avis que malgré les ambiguïtés soulevées, un tribunal chargé d'interpréter la LSF, y compris la Cour d'appel, en arriverait vraisemblablement à la même interprétation que la Cour d'appel dans l'affaire *Lalonde*. L'importance et le poids de ce précédent, dans un contexte d'interprétation des droits linguistiques, ne peuvent être négligés. Par conséquent, bien qu'il existe des arguments militant en faveur d'une interprétation moins contraignante de la LSF pour les organismes désignés, nous sommes d'avis que les problèmes identifiés ci-dessus sont bien réels : l'Université pourrait éprouver des difficultés si elle souhaitait se soustraire en partie ou en totalité à ses obligations en vertu de la LSF.

3. Autres considérations

Au-delà des considérations juridiques, les choix de l'Université sont porteurs de sens pour la communauté francophone et auront vraisemblablement des répercussions sur le plan politique. Les questions linguistiques ont toujours une dimension politique parce qu'elles font appel à l'identité même de la personne et à la reconnaissance de la communauté dont elle fait partie. L'Université ne peut ignorer le contexte dans lequel s'inscrit la présente démarche, ayant égard au mandat qui lui a été conféré dans sa loi habilitante, en particulier le paragraphe 4(c). Ultimement, toute décision de l'Université concernant sa désignation potentielle en vertu de la LSF doit tenir compte du mandat de l'Université concernant la préservation et le développement de la culture française en Ontario. Dans cette optique, le pouvoir décisionnel de l'Université doit être exercé en fonction des objectifs et fins stipulés dans sa loi habilitante.

Au-delà de la question de l'adhésion à la LSF, l'on pourrait se demander s'il convient de considérer modifier la LUO ou le Règlement. Il est clair que la décision de modifier la LUO serait un geste très significatif au plan politique, geste qui donnerait lieu à l'adoption de normes contraignantes que l'Université ne pourrait plus modifier sans l'assentiment de l'assemblée législative de l'Ontario. La modification de la LUO pourrait cependant donner lieu à des revendications portant sur d'autres questions, ce qui rendrait le processus difficile. La révision du Règlement serait plus simple mais n'offrirait pas de garantie d'une solution efficace et permanente aux problèmes actuels. Le Règlement peut être facilement modifié et l'approche réglementaire ne semble pas avoir été, du moins de l'avis du Groupe de travail⁶⁴, un gage de succès dans le passé.

La décision de l'Université de demander une désignation, fut-elle partielle, serait une façon importante de réaliser son mandat statutaire particulier à l'égard de la communauté francophone et de se positionner face à la place de la langue et de la culture françaises. Le fait de poser un tel geste renforcerait l'engagement de l'Université en matière de bilinguisme et à l'égard de la francophonie canadienne, conformément aux objets stipulés à l'article 4 de sa loi habilitante.

Aux paragraphes 26 à 29 de son rapport, le Groupe de travail fait état de sa genèse. Il rappelle qu'avant même sa création, des membres de la communauté universitaire et de la communauté francophone avaient publiquement exprimé leur inquiétude quant à l'avenir du français à l'Université d'Ottawa et à la place qu'il occupe dans l'environnement universitaire. Leurs préoccupations portaient plus précisément sur la proportion décroissante de francophones à l'Université, le visage francophone moins visible de l'Université, l'espace de vie en français de plus en plus précaire et le manque de moyens institutionnels en place pour remplir son mandat. D'un point de vue politique, la désignation aurait donc un impact positif en permettant à l'Université d'assouvir les inquiétudes exprimées par ces derniers.

Ultimement, la désignation aurait pour effet de renforcer le lien existant entre l'Université et les communautés francophones au pays et de renouveler son engagement envers la préservation et le développement de la langue et de la culture françaises au Canada dans son ensemble. Il s'agit de voir si la chose peut se faire correctement.

En revanche, si l'Université ne prenait aucune mesure que ce soit, la désignation ou d'autres mesures aussi significatives, certains groupes ayant milité en faveur de la désignation exigeraient sans doute que l'Université justifie tout refus de s'engager dans cette voie à la lumière de son mandat particulier auprès des communautés francophones. L'Université étant une institution qui exerce des pouvoirs en vertu d'une loi habilitante qui renvoie explicitement à un mandat visant la préservation et le développement de la culture française en Ontario, le principe constitutionnel non écrit du respect et de la protection des minorités doit également être pris en compte par l'Université dans

⁶⁴ Voir page 14 et note 9 du présent avis.

l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Les circonstances actuelles ne sont pas sans rappeler celles ayant fait intervenir ce principe non écrit dans l'arrêt *Lalonde*. Rappelons que dans cet arrêt, notamment au paragraphe 125, ce principe non écrit était jugé pertinent en raison du fait qu'une institution, soit la Commission de restructuration, exerçait un pouvoir décisionnel en fonction d'un règlement lui donnant le mandat d'agir dans l'intérêt public. En l'espèce, la minorité francophone occupe clairement une place importante dans la loi habilitante de l'Université, qui en consacre la préservation et le développement. Autrement dit, l'Université doit, à tout le moins, tenir compte de son mandat, de son rôle particulier auprès de la communauté francophone et de l'impact de sa décision concernant sa désignation potentielle en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Nous ne suggérons pas, en l'espèce, que le principe non écrit de respect et de protection des minorités prescrit la désignation de l'Université, qu'elle soit partielle ou complète. Il en découle cependant que l'Université a le devoir d'agir équitablement relativement aux intérêts particuliers des deux groupes linguistiques et de justifier toute mesure qui pourrait être considérée comme affectant négativement la minorité en prenant une décision à cet égard.

La décision de s'engager ou non dans la voie de la désignation doit se faire, certes, en évaluant les « tenants et aboutissants » d'un tel geste, tel que discutés ci-dessus, mais toujours en fonction du mandat statutaire de l'Université. L'optique et les besoins de la minorité francophone constituent ainsi des facteurs pertinents dans le processus décisionnel de l'Université.

D. OPTIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière de ce qui précède, nous ne pouvons affirmer que la décision de demander une désignation totale est sans risque, surtout en raison du fait que la désignation se ferait suivant les termes d'une loi qui comporte certaines incertitudes, notamment en raison des ambiguïtés résultant du texte même de la LSF, tel que discuté ci-dessus. Il y a peu de décisions qui ont interprété la LSF, mais la portée donnée à cette loi est significative. De plus, à la lumière des principes d'interprétation applicables à cette loi, qui consacre des droits linguistiques, une interprétation restrictive des dispositions ambiguës de la LSF, soit une interprétation qui pourrait être de nature à atténuer quelque peu les obligations de l'Université à l'égard des bénéficiaires de ses services, est peu probable. D'un autre côté, les obligations de l'Université à l'égard de la communauté francophone, découlant de son mandat statutaire particulier à son endroit, militent en faveur d'une désignation ou, à défaut, d'un geste de même nature visant à consacrer de nouveau l'engagement de l'Université à l'égard de son mandat relatif à la préservation et au développement de la culture française en Ontario.

Étant d'avis que l'Université doit agir, nous proposons, ci-dessous, les grandes lignes de trois (3) options qui s'offrent à l'Université. La première option nous paraît préférable.

(i) Désignation partielle en vertu de la LSF et stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux affaires francophones afin d'amender la LSF

Tel que discuté ci-haut, l'arrêt *Lalonde* présente une interprétation généreuse des obligations des organismes désignés, principalement à l'endroit des articles 7 et 8 de la LSF et de leur application dans tous les cas de révocation d'une désignation ou de modification aux services couverts par une désignation. Dans cette perspective, une désignation partielle permettrait à l'Université de poser un geste significatif pour renforcer son engagement envers la communauté francophone, tout en limitant les risques associés à une désignation totale dans le contexte d'une loi insatisfaisante. En parallèle de sa démarche visant à obtenir une désignation partielle, l'Université pourrait déployer des efforts en vue de préparer des amendements à la LSF qui seraient présentés à la ministre responsable. Le but d'une telle démarche serait de faire amender la LSF afin d'en clarifier la portée et de la modifier à certains égards et, ainsi, atténuer les inquiétudes d'établissements comme l'Université qui sont craintifs eu égard à la portée des engagements consentis par voie de désignation. Une telle démarche auprès du gouvernement ontarien aurait le mérite de clarifier les obligations d'organismes parapublics, comme l'Université, découlant d'une désignation complète ou partielle en vertu de la LSF. La désignation partielle serait donc une solution à court terme pour l'Université, dans l'attente de l'aboutissement du processus de modification législative. L'Université pourrait ainsi ultimement élargir la portée de sa désignation en ayant participé à la définition de ses obligations. Cette possibilité a été explorée avec la ministre responsable du dossier qui s'est montrée très réceptive une fois qu'elle a été informée des difficultés d'application de la loi dans sa forme actuelle à l'Université. La Ministre est à notre avis très intéressée à une prise de position immédiate de l'Université même s'il fallait considérer des retards dans l'adhésion complète. Nous reviendrons ci-dessous sur les amendements qu'il serait approprié, selon nous, de rechercher dans le cadre d'une telle démarche.

À ce stade, nous sommes d'avis qu'une désignation partielle devrait préciser les services couverts, plutôt que de procéder par exclusion de services. À moyen terme toutefois, après des modifications législatives, l'Université pourrait envisager de modifier une telle désignation pour qu'elle couvre l'ensemble des programmes et services offerts, à l'exclusion de ceux nommément exclus. À plus long terme, une désignation totale par rapport aux programmes et services financés par le ministère de la Formation, des Collèges et des Universités serait envisageable.

Nous reviendrons sur les options à plus long terme, mais il est utile d'approfondir d'abord l'idée d'une désignation partielle de services et programmes dûment sélectionnés. En cette matière, il ne nous appartient évidemment pas d'identifier les services et programmes qui devraient être désignés. Nous nous permettons toutefois de soumettre les critères suivants qui pourraient être utilisés par l'Université :

- Visibilité des services et programmes : l'Université devrait chercher à désigner ses programmes et services les plus visibles afin d'augmenter les retombées d'un tel geste
- Niveau d'utilisation des services : en matière de service, l'Université devrait s'assurer que les services les plus universellement utilisés soient désignés
- Niveau de satisfaction à l'égard des services : l'Université ne devrait pas hésiter à désigner un service qui est l'objet de plaintes s'il a la capacité actuelle à remédier à une lacune réelle, et ce afin d'envoyer un message clair de son engagement à améliorer le niveau de service actuel.

Par ailleurs, dans la mesure où l'Université décide de ne pas désigner un programme ou un service à l'égard duquel les attentes de la communauté francophone sont élevées, elle serait bien avisée de justifier, aux plans politique et administratif, sa décision de ne pas aller de l'avant avec une telle désignation au moment même où la décision sera annoncée.

L'approche privilégiée à court terme étant une approche de « petits pas », elle ne constitue pas une fin en soi. En effet, en vertu de cette option et tel qu'indiqué ci-dessus, l'objectif de l'Université devrait être d'obtenir, à moyen terme, une désignation de l'ensemble de ses programmes et services, à l'exclusion de certains services et programmes nommément exclus, et, ultimement, une désignation totale, sans exclusion. Avant toutefois que l'Université puisse même considérer une telle option, des clarifications et modifications de la LSF à l'endroit des organismes désignés nous semblent raisonnables.

L'Université pourrait donc adopter une stratégie de désignation graduelle, augmentant le nombre de services couverts par la désignation à la lumière de la volonté du gouvernement d'apporter des changements de nature à lui donner un certain niveau de confort et de tolérance face aux risques discutés ci-dessus et d'adapter le système aux caractéristiques particulières de l'Université. Il est par exemple possible de décrire un programme universitaire comme un service protégé sans protéger chaque cours offert au programme. Éventuellement, la désignation pourrait changer de mode, devenant complète, à l'exclusion de certains services désignés. À cet égard, il y aurait lieu d'explorer la possibilité d'exclure non pas des services nommément identifiés mais plutôt de créer des critères d'exclusion qui pourraient s'appliquer automatiquement sans que l'Université ait à recourir au processus de modification du règlement de désignation afin de soustraire ou d'exclure des services, tel qu'envisagé actuellement. On peut penser à un critère selon lequel si la demande pour un programme passe sous un certain seuil, l'Université n'est plus tenue de le maintenir. Ultimement, l'Université pourrait envisager, à plus long terme cette fois-ci, d'être désignée pour l'ensemble de ses programmes et services financés à même les fonds reçus du ministère de la Formation, des Collèges et des Universités.

Quant aux amendements recherchés par l'Université dans le cadre de sa campagne de démarchage, nous notons les clarifications potentielles suivantes :

- une fois un organisme désigné de façon complète, il faudrait préciser si tous les services subséquents doivent être offerts dans les deux langues, à un niveau de qualité égale, ou si la désignation est limitée aux services offerts au moment de la désignation;
- une fois un organisme désigné, il faudrait décider si l'article 7 de la LSF constitue une norme à rencontrer lors d'une demande de révocation de désignation ou de modification des services désignés ou s'il s'agit d'un moyen de défense en cas de violation;
- une fois un organisme désigné, il faudrait préciser si l'article 8 c) de la LSF constitue une norme à rencontrer lors d'une demande de révocation de désignation ou de modification des services désignés, ou s'il s'agit d'une norme qui est uniquement applicable aux organismes gouvernementaux assujettis à la LSF sans recours au processus de désignation (ministères et institutions de la Législature, par exemple);
- il faudrait aussi décider quelle déférence la LSF accorde à une université en cas de demande de révocation de désignation ou de modification de services désignés étant donné que le consentement de l'université est requis au moment de sa désignation.

En fait, nous croyons préférable qu'un chapitre en particulier de la LSF soit consacré exclusivement aux organismes désignés pour clarifier les questions ci-dessus. Nous sommes par ailleurs d'avis que d'autres mécanismes devraient être prévus à la LSF comme, par exemple, une obligation pour ceux qui utilisent leurs services de suivre d'abord le processus interne de traitement des plaintes de l'organisme désigné en matière de services en français avant que le Commissaire puisse être saisi d'une question. De plus, un mécanisme similaire à celui prévu à la *LLO* limitant les recours judiciaires au profit d'un mécanisme de traitement des plaintes par le Commissaire pourrait également être de nature à apporter un certain niveau de confort aux organismes qui envisagent de demander une désignation en vertu de la LSF.

Une telle initiative de démarchage auprès du gouvernement ontarien aurait le mérite de clarifier les obligations d'organismes parapublics, comme l'Université, découlant d'une désignation complète ou partielle en vertu de la LSF. Cela permettrait, ultimement, à l'Université d'ajuster sa stratégie de désignation en bénéficiant de plus de certitude concernant l'étendue des obligations qui en découlent. Nous croyons aussi qu'en raison de l'ouverture apparente du gouvernement face à une modification législative, il est très probable que l'Université pourrait prendre l'initiative à cet égard et faire adopter un cadre législatif qu'elle aurait elle-même conçu en fonction de ses propres besoins et circonstances.

(ii) Adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones afin d'amender la LSF, sans demander, en parallèle, la désignation partielle de l'Université

L'Université pourrait choisir d'adopter une stratégie de démarchage auprès de la ministre déléguée aux Affaires francophones visant à apporter des amendements à la LSF, tel que discuté ci-dessus, mais sans chercher, parallèlement, à obtenir une désignation partielle en vertu de la LSF. Le message serait positif mais tout engagement serait conditionnel à des modifications législatives acceptables. Il serait à notre avis utile de poser un geste d'engagement immédiat au moins en créant un mécanisme interne plus efficace pour appliquer la politique et gérer les plaintes. La crédibilité du⁶⁵ choix dépendra de l'intensité et de la publicité de l'effort, de même que des délais pour réaliser les modifications à la LSF.

(iii) Amendements à la *Loi concernant l'Université d'Ottawa* et au Règlement

Si l'Université n'a pas, à la lumière de ce qui précède, le niveau de confort requis pour procéder à une désignation partielle, elle pourrait envisager des démarches pour faire amender la LUO afin de communiquer de façon plus claire son engagement vis-à-vis les deux langues officielles. Une telle mesure pourrait également être mise de l'avant de façon complémentaire à une demande de désignation partielle. Nous avons discuté des difficultés que pose cette approche plus tôt. Pourtant, l'engagement que l'on retrouve actuellement à la LUO date d'une autre époque et ne comporte pas les éléments essentiels qui lui permettront d'être identifiée comme une institution de la minorité linguistique de langue française en Ontario et ailleurs au Canada anglais. Tant qu'un engagement clair à cet égard n'aura pas été consacré dans sa loi habilitante, une partie de la communauté francophone continuera de s'inquiéter de la place qui lui reviendra dans le futur au sein de l'Université. Le bilinguisme est une fonction, un état; il ne véhicule toutefois aucun message identitaire. Outre les efforts déployés pour s'afficher comme l'université canadienne, l'Université doit agir en fonction de son mandat tout particulièrement à l'égard des communautés francophones qu'elle dessert. Mais si elle veut vraiment être perçue comme l'université canadienne, elle doit mettre en œuvre des moyens pour rejoindre la communauté francophone. Pour ce faire, elle doit non pas s'identifier par son bilinguisme mais plutôt par son respect et son engagement envers les communautés des deux langues officielles.

Selon nous, un tel engagement requiert un geste concret à court terme. Que la LUO soit amendée afin d'énoncer clairement, tel qu'indiqué au préambule du Règlement, que le français et l'anglais sont les langues officielles de l'Université et qu'elles bénéficient d'une égalité de statut et d'usage constituerait un geste significatif. Un tel engagement permettrait à l'Université de s'identifier comme institution de la minorité et solidifier ses liens avec la communauté francophone par le partage d'objectifs communs.

⁶⁵ Voir à la page 44 du présent avis.

L'Université pourra aussi jouer à ce titre un rôle important au sein de la francophonie canadienne et internationale.

La loi amendée pourrait aussi incorporer plusieurs des principes que l'on retrouve dans le préambule du Règlement, et ce de manière à renforcer les engagements figurant déjà à l'article 4 de la *Loi*. La LUO pourrait également y incorporer, selon nous, un mécanisme d'imputabilité et de résolution des plaintes. Il pourrait s'agir d'un comité interne d'abord, avec droit de révision de la décision par un tribunal d'appel interne qui serait indépendant de l'administration et impartial, la première enquête étant administrative. La LUO pourrait également spécifier qu'aucun recours judiciaire n'existe en cas de violation de ses dispositions à moins que la plainte n'ait d'abord été soumise au mécanisme interne de résolution des plaintes, minimisant ainsi les risques de litiges pour l'Université. Même si la LUO ne devait pas être modifiée, nous croyons qu'un tel mécanisme s'impose. Il serait particulièrement utile comme nous l'avons noté si l'Université adhérerait à la LSF.

Quant au Règlement, puisqu'il traite à la fois de questions académiques et administratives, nous sommes d'avis que sa promotion, son suivi, son application et l'évaluation de sa mise en œuvre ne devrait pas uniquement relever du Sénat (tel que semble être le cas depuis la création de la Commission permanente sur le bilinguisme), mais bien à la fois du Sénat et du Bureau des Gouverneurs, ou être scindé en fonction de deux domaines juridictionnels. Dans son rapport, le Groupe de travail recommande que toute décision ayant trait à l'abolition de programmes ou de services en français exige désormais le consentement des 2/3 des membres du Bureau des gouverneurs et du Sénat. Nous croyons qu'il devrait en être ainsi de toute décision relative au Règlement, y compris tout amendement à ce dernier. Nous ne sommes toutefois pas d'avis qu'une action limitée au Règlement même avec un mécanisme de plainte amélioré soit suffisante. D'abord, le Règlement peut être modifié en tout temps. Ensuite, l'engagement paraîtra limité et peu convaincant à la lumière de l'expérience vécue (telle que présentée par le Groupe de travail). Il sera sûrement interprété par certaines personnes comme un rejet de l'engagement plus ferme qui est proposé dans les options ci-dessus.

E. CONCLUSION

Le rapport du Groupe de travail contient plusieurs suggestions. Nous nous abstenons de les reprendre ici. Si toutefois l'Université décidait de s'engager dans une direction ou l'autre, il nous ferait plaisir de proposer des amendements à la LSF ou à la LUO et au Règlement qui s'inspireraient à la fois du présent avis et des conclusions du Groupe de travail, y compris l'élaboration potentielle d'une Charte des droits linguistiques à l'intention de la clientèle de l'Université.

Nous espérons que le présent avis répond à vos besoins. Nous vous invitons à communiquer avec nous pour toutes questions que pourrait soulever cet avis et dans

l'intervalle, nous vous prions d'agréer, chère madame Davidson, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Heenan Blaikie, s.e.n.c.r.l., SRL

Michel Bastarache

Claire Vachon

MB/CV/ml