LE DROIT DE PARTICIPATION DES MINORITÉS À LA VIE DE L'ÉTAT DÉCOULANT DU DROIT INTERNATIONAL ET LES DROITS LINGUISTIQUES PRÉVUS À LA *CHARTE CANADIENNE*

RÉSUMÉ

Les pratiques de plusieurs États et de certains instruments internationaux adoptées depuis le début des années 90 confirment le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de « protection » des minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses vers la reconnaissance d'un véritable droit collectif de « participation » à la vie de l'État. Ce droit de participation en émergence est un droit étendu puisqu'il vise la participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique. Il est, en même temps, un droit à « contenu variable » adaptable aux diverses situations minoritaires puisqu'il envisage la participation des minorités à différents niveaux (local, régional ou national) suivant différents degrés (consultatif ou décisionnel) et selon diverses formes (intégratives ou autonomistes).

INGRIDE ROY

Ingride Roy est avocate et travaille dans les domaines du droit constitutionnel et des droits linguistiques depuis 1993. Elle est détentrice d'un diplôme d'études approfondies (D.E.A.) en droit international public de l'Université d'Aix-Marseille et d'un doctorat en droit international public (LL.D.) de l'Université d'Ottawa. Elle enseigne, à titre de chargée de cours, le droit constitutionnel et le droit international public à l'Université de Sherbrooke et dirige un séminaire d'habiletés de juristes à l'Université de Montréal.

La question que l'on peut se poser, en ce 25e anniversaire de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la « *Charte* »), est de savoir si les articles 16 à 23 de la *Charte* relatifs aux droits linguistiques répondent, en tout ou en partie, aux exigences de ce nouveau droit de participation en émergence au niveau international ou, du moins, si l'interprétation qui en a été donnée par les tribunaux jusqu'à ce jour a permis de suivre cette évolution du droit international.

Les deux premiers aspects de l'article 23 de la *Charte*, soit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et le droit à des établissements d'enseignement, correspondent clairement à des droits de protection. Ils ne comblent donc pas l'exigence du droit de participation élaboré au niveau international. Toutefois, le troisième aspect de l'article 23 de la *Charte*, qui porte sur la gestion scolaire et qui a été développé par la jurisprudence, correspond bel et bien à un droit de participation et répond, en partie, à l'obligation des États d'assurer la participation des minorités à la « vie de l'État ». En fait, cette disposition permet plus précisément à la minorité de participer à la « vie culturelle de l'État » dans le domaine de l'éducation. Les articles 16 à 20 de la *Charte*, quant à eux, offrent des garanties linguistiques essentiellement en ce qui a trait au processus législatif, aux tribunaux et aux services gouvernementaux. Ces dispositions correspondent beaucoup plus à des droits de protection et ne sont pas suffisantes pour combler les exigences du droit de participation en émergence au niveau international.

En conséquence, les articles 16 à 23 de la *Charte* relatifs aux droits linguistiques ne couvrent clairement pas toutes les facettes du droit de « participation » envisagé par les instruments internationaux relatifs aux minorités. La jurisprudence qui a été rendue en regard de ces dispositions de la *Charte* jusqu'à ce jour n'a pas permis, elle

non plus, de suivre l'évolution du droit international des minorités dans ce domaine, mis à part en ce qui concerne l'article 23 de la *Charte*. Cela ne veut pas dire toutefois que la mise en œuvre du droit de participation des minorités n'est pas possible au Canada. Une interprétation généreuse de la *Charte*, à la lumière de l'évolution du droit international des minorités et notamment à la lumière des instruments internationaux en la matière, pourrait éventuellement servir à mettre en œuvre d'autres aspects de ce droit de « participation ».

Le droit de participation des minorités à la vie de l'État découlant du droit international et les droits linguistiques prévus à la *Charte canadienne*

L'existence de groupes en situation minoritaire ou de minorités sur le territoire de la majorité des États constitue une réalité qui entraîne des problèmes auxquels la Communauté internationale et certaines communautés régionales ont tenté d'apporter des réponses. Ces réponses ont d'abord mis l'accent sur la « protection » des minorités et de leurs membres. Toutefois, la pratique de plusieurs États et certains instruments internationaux adoptés depuis le début des années 90[1] confirment le désir grandissant de la Communauté internationale d'envisager l'évolution de l'actuel régime de « protection » des minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses vers la reconnaissance d'un véritable droit collectif de « participation » à la vie de l'État. En effet, il devient de plus en plus évident que, pour assurer la survie des identités, éviter le repli identitaire et conserver la richesse de la diversité des identités, il faut plus qu'une reconnaissance de l'existence des groupes minoritaires et plus que des mesures de protection. Il faut également pouvoir assurer la participation de ces groupes « à la vie culturelle, sociale, économique et publique de l'État », car ils en font partie intégrante (1).

La question que l'on peut se poser, en ce 25e anniversaire de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la « *Charte* »), est de savoir si les articles 16 à 23 de la *Charte* relatifs aux droits linguistiques répondent, en tout ou en partie, aux exigences de ce nouveau droit de participation en émergence au niveau international ou, du moins, si l'interprétation qui en a été donnée par les tribunaux jusqu'à ce jour a permis de suivre cette évolution du droit international (2).

1) L'évolution du droit international à l'égard des minorités

Les minorités, mais surtout leurs membres, ont bénéficié d'une reconnaissance et de la protection de certains de leurs droits dès l'adoption du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[2] en *1966*. Toutefois, ces droits tenaient dans le seul article 27 du *Pacte* et n'étaient pas encore très élaborés. La question de la protection des minorités a refait surface à la fin des années 80 lors de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement du Bloc Soviétique. De nombreux instruments internationaux ont alors été élaborés dans le cadre de *l'Organisation des Nations Unies (ONU)*[3], du *Conseil de l'Europe*[4], de la *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)* (devenue ensuite *l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE))*[5] et de la *Communauté européenne /Union européenne*[6] pour définir le cadre minimal de la protection des minorités. Parallèlement à l'adoption de ces instruments, la Communauté internationale a exprimé le désir de développer un droit plus spécifique pour un type de minorité, c'est-à-dire les populations autochtones, et des instruments internationaux ont alors été élaborés en ce sens dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (ci-après OIT)[7] et dans le cadre de l'ONU.[8] Deux Groupes de travail (l'un sur les minorités et l'autre sur les populations autochtones) ont également été créés au sein des Nations Unies pour examiner les moyens de promouvoir et de protéger les droits des minorités énoncés dans les instruments élaborés par cette organisation universelle.

Finalement, les règles applicables au « Droit des minorités » se retrouvent aujourd'hui définies dans deux types d'instruments dévolus, de façon distincte, aux « minorités » et aux « populations autochtones ». Ces instruments ont mis principalement l'accent sur la protection des groupes et de leurs membres. Toutefois, ils ont également offert des indices permettant d'envisager l'évolution de l'actuel régime international de protection des minorités vers la reconnaissance d'un droit complémentaire de plus grande portée et plus dynamique, tel qu'un droit de participation des minorités à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique de l'État dans lequel elles vivent. En d'autres termes, ils ont envisagé la possibilité que les minorités, non seulement à titre individuel, mais également en tant que groupe, prennent part aux décisions qui concernent divers sujets qui relèvent de la vie en société.

De façon générale, les instruments internationaux relatifs aux minorités confèrent deux obligations générales aux États : 1) l'obligation de protéger l'existence et l'identité des minorités[9] et ; 2) l'obligation de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité et à assurer son développement.[10] Ces instruments internationaux ont, par ailleurs, précisés des mesures plus spécifiques que les États devaient adopter pour mettre en œuvre ces obligations. Ces mesures varient d'un texte à l'autre, mais nous pouvons les regrouper en deux catégories selon le type de droits qu'elles visent à accorder aux minorités: les droits de « protection » et les droits de « participation ».

a) Les droits de « protection »

Essentiellement, les dispositions prévues par les instruments internationaux prévoient plus particulièrement l'adoption de mesures législatives ou autres visant à permettre aux personnes appartenant aux minorités ou aux minorités elles-mêmes selon le cas :

- D'utiliser leur propre langue en privé et en public dans des secteurs particuliers : devant les assemblées législatives, devant les tribunaux, dans leurs communications avec l'administration publique, etc.;
- D'apprendre leur langue maternelle ; et
- De recevoir une instruction dans leur langue.

Nous pouvons ranger ces mesures dans la première catégorie qui vise à assurer des droits de « protection ». Ces droits servent principalement à protéger les minorités et leurs membres contre l'assimilation et à protéger l'identité des minorités en permettant à ces dernières d'exprimer leurs particularités ou leurs coutumes[11], mais ils peuvent également faciliter une meilleure intégration des minorités[12], corriger des injustices passées[13] ou compenser des inégalités sociales ou économiques.[14] Ces droits de protection peuvent être des droits purement individuels. Ils peuvent être également des droits individuels « à dimension collective » c'est-à-dire qu'ils sont accordés à des individus membres des minorités, mais s'exercent par plusieurs individus ensemble. À titre d'exemple, le droit accordé aux membres des minorités d'obtenir des services gouvernementaux locaux ou nationaux dans leur langue ; le droit pour les membres des minorités à l'enseignement dans leur langue dans des classes ou des écoles subventionnées par l'État de même que le droit pour les membres de minorités de bénéficier de l'application d'un régime civil particulier ; correspondent à des « droits de protection à dimension collective ». Enfin, ces droits de protection peuvent être véritablement « collectifs », c'est-à-dire qu'ils sont accordés à des groupes en particulier. Ainsi, le droit accordé aux minorités de créer leur propre association culturelle et d'obtenir de la part de l'État un financement pour leurs activités de même que le droit des minorités à une juste part des subventions publiques ou de l'exploitation de certaines ressources économiques correspondent à ce type de droits collectifs de protection.

b) Les droits de « participation »

Les instruments internationaux prévoient également l'adoption de mesures législatives ou autres visant notamment :

- À assurer que les personnes appartenant aux minorités puissent prendre une part effective aux décisions qui les concernent ou qui concernent les régions où elles vivent[15] ;
- À assurer la participation des personnes appartenant aux minorités à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique[16] ;
- À assurer leur pleine participation au progrès et au développement économique de leur pays.[17]

Or, nous pouvons ranger ces mesures dans la seconde catégorie qui vise à assurer un droit de « participation » aux minorités. Ces droits servent principalement d'instruments aux minorités pour faciliter leur participation à différentes facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, économique, politique ou sociale et leur donnent voix au chapitre à différents niveaux locaux, régionaux ou nationaux. Cette participation permet aux membres des minorités de faire valoir les intérêts et valeurs de leur groupe pour exercer le plus d'influence possible sur les décisions nationales, régionales et locales afin qu'elles tiennent compte des besoins du groupe. Ces droits visent également à intégrer la diversité au sein de l'État et à rétablir le déséquilibre causé par une construction nationale entreprise, jusqu'à ce jour, pas la seule majorité. En d'autres termes, ces droits rendent possible la participation des différents groupes à un nouveau processus de construction national au sein des États sans mettre en danger leur identité et constituent un moyen d'assurer la coexistence pacifique au sein des États. Ainsi, ces « droits de participation » ne sont pas à dimension collective, mais véritablement « collectifs ». Pour se réaliser, les droits doivent être octroyés à des groupes.

Il est vrai que les instruments internationaux dont nous traitons accordent un droit de participation à diverses facettes de la vie de l'État aux « personnes appartenant à une minorité », donc à des individus.[18] Toutefois, l'interprétation de ce droit en corrélation avec les obligations plus générales conférées aux États dans ces mêmes instruments « d'assurer la protection de l'existence et de l'identité des minorités » et « de favoriser l'instauration de conditions propres à promouvoir cette identité », laisse sous-entendre que le droit de participations devrait également être considéré non seulement en tant que droit individuel, mais également en tant que droit collectif de la minorité.[19] C'est d'ailleurs de cette façon que les instruments internationaux relatifs aux populations autochtones envisagent la « participation » de ce type de minorité pour assurer leur survie.[20]

En effet, une participation « collective » est essentielle non seulement pour le développement et l'épanouissement des minorités, mais pour la survie de leur identité et de leur culture. Cette identité ne pourra être préservée que si la langue, la culture et la religion des minorités peuvent se développer dans des conditions similaires à celles de la majorité, ce qui implique au moins un certain contrôle sur les décisions qui intéressent plus particulièrement leur groupe. Or, comment peut-on assurer à une personne appartenant à une minorité un droit de participation effective à la vie de l'État sur des questions qui intéressent son groupe si l'on ne reconnaît pas à ce groupe le même droit ? À notre avis, pour que cette participation soit réellement « effective » sur les questions qui intéressent le groupe, elle nécessite que les droits accordés aient un certains poids non seulement quantitatif (plusieurs droits de personnes pris individuellement, réunis), mais également qualitatif, c'est-à-dire qui permette à ces personnes de se concerter et de revendiquer sur un pied d'égalité avec la majorité. Ceci est le mieux pour leur groupe puisqu'il s'agit justement de questions qui intéressent le « groupe » et non seulement de questions qui intéressent les personnes appartenant à ce groupe prises individuellement. Cette participation doit également être effective non seulement sur les questions qui intéressent uniquement le groupe, mais également sur les questions qui intéressent l'État dans son ensemble, car les minorités en font partie intégrante.

En effet, une participation « collective » est essentielle non seulement pour le développement et l'épanouissement des minorités, mais pour la survie de leur identité et de leur culture.

Lors du Séminaire d'experts organisé par le *European Center for Minority Issues* à Flensbourg en Allemagne en 1999 intitulé : « Vers une participation effective des minorités », les participants ont dressé, à l'intention du *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies,* une liste de propositions visant à répondre aux besoins et aspirations des minorités à participer à la vie publique de leur État (ci-après les « *Propositions de Flensbourg* »)[21]. Ces propositions ont également précisé que cette participation des minorités devait contribuer à la réalisation de divers objectifs et notamment à :

- « Intégrer tous les groupes en tant que composants essentiels de sociétés pacifiques, démocratiques et pluralistes ;
- Canaliser le besoin et le désir des groupes minoritaires de conserver et de développer leur identité et leurs caractéristiques propres ;
- Veiller à l'égalité entre tous les individus et groupes d'une société, garantissant ainsi l'accès aux ressources de manière non discriminatoire;
- Veiller à l'harmonie et à la stabilité à l'intérieur des frontières de l'État et au-delà, en particulier entre États « apparentés » ;
- Contribuer au respect et à la promotion des normes relatives aux droits de l'homme énoncé dans les instruments régionaux et internationaux, en particulier sur la base de la non-discrimination ;
- Mettre en place des moyens de consultations entre les minorités et le gouvernement ainsi que les moyens de régler les différends ; et
- Maintenir la diversité en tant que condition de stabilité dynamique de la société. »

En septembre 1999, la *Fondation pour les relations interethniques du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE* a, lui aussi, élaboré des recommandations visant à encourager et à faciliter l'adoption, par les États, de mesures

concrètes propres à assurer une participation effective des minorités à la vie publique et visant du même coup à prévenir les conflits. Ces recommandations sont mieux connues sous le nom de « *Recommandations de Lund* ».[22]

L'Institut Max-Planck, de son côté, a fait, dans le cadre de son étude de mars 2001 intitulée « Participation des minorités aux processus de prise de décision », un inventaire de certaines mesures qui ont été utilisées par les pays européens pour faciliter la participation des minorités.[23] Enfin, le professeur Tom Hadden a également dressé ce genre d'inventaire pour le *Groupe de travail sur les minorités des Nations Unies* en avril 2001 dans son Document de travail intitulé: « Integrative Approaches to the Accommodation of Minorities » où il cite en exemple plus de 47 États dans le monde.[24]

Il se dégager de ces travaux des exemples fort intéressants qui démontrent que la Communauté internationale est prête à encourager les États à adopter des mesures visant à assurer la participation effective non seulement des membres appartenant à une minorité, mais à assurer la participation effective des minorités de façon collective.

Ce droit de participation en émergence présente, selon les indices offerts par les instruments internationaux étudiés, au moins quatre caractéristiques.[25]

- Il est tout d'abord un droit étendu puisqu'il vise la participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État, qu'elle soit culturelle, sociale, économique ou publique.
- Il est, en même temps, un droit à « contenu variable » adaptable aux diverses situations minoritaires puisqu'il envisage la participation des minorités à différents niveaux (local, régional ou national) suivant différents degrés (consultatif ou décisionnel) et selon diverses formes (intégratives ou autonomistes).
- Ce droit est également limité par les objectifs inhérents qu'il poursuit de sorte qu'il ne peut être mis en œuvre sans respecter un minimum de conditions et de limites acceptables dans le cadre d'un État libéral démocratique.
- Enfin, il est compatible avec la souveraineté de l'État puisqu'il se réalise à l'intérieur de l'État.

Enfin, divers moyens peuvent être envisagé pour mettre en œuvre ce droit de participation. En fait, c'est une combinaison de mesures qui permettra, en définitive, de répondre à toutes les facettes de ce droit. Ainsi, les mesures pourraient être sous forme intégrative (c'est-à-dire des mesures qui permettent la représentation des minorités au sein même des institutions de l'État, que ce soit au sein de l'organe législatifs, de l'administration publique ou de l'ordre juridique) ou encore sous forme autonomiste (c'est-à-dire des mesures permettant l'autogestion en marge des institutions de l'État par le biais d'une autonomie de type territorial ou de type personnel ou encore par la création d'institutions minoritaires de dialogue).[26]

2) L'analyse des articles 16 à 23 de la *Charte* par rapport au droit de participation

Les articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoient des droits linguistiques utiles pour les communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire au Canada. Ces dispositions assurent clairement une certaine protection à un type de minorité au sens du droit international, soit les minorités linguistiques. La question qui se pose est de savoir si ces droits permettent également de combler toutes les exigences de ce droit de participation en émergence au niveau international en regard des minorités linguistiques. En d'autres termes, ces dispositions ou l'interprétation qui a en été donnée par les tribunaux jusqu'à ce jour permettent-elle une participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État? Pour répondre à cette question, il est utile d'examiner l'article 23 de la *Charte* d'une part, et les articles 16 à 20 de la *Charte* d'autre part.

a) L'article 23 de la Charte : la gestion scolaire

L'article 23 de la Charte prévoit essentiellement le droit pour les parents appartenant à une minorité linguistique de langue officielle dans la province et les territoires où ils résident[27] de faire instruire leurs enfants dans cette langue aux niveaux primaire et secondaire. Toutefois, ce droit est garanti uniquement lorsque « le nombre d'enfants le justifie ». Par ailleurs, si le nombre le justifie, ce droit à l'instruction comprend également le droit à des « établissementsd'enseignement de la minorité linguistique.

Cette disposition prévoit donc un droit général à l'instruction dans la langue de la minorité et à des établissements d'enseignement de la minorité, mais elle laisse place à interprétation quant à l'étendue de ce droit de sorte que les tribunaux et la Cour suprême du Canada ont été appelés à maintes reprises à préciser son étendue.[28]

Par ailleurs, le libellé de l'article 23 de la *Charte* ne prévoit pas expressément l'octroi d'une

autonomie à la minorité linguistique dans ce domaine. Toutefois, la Cour suprême du Canada[29] a jugé que le texte de l'alinéa 23(3) avec l'utilisation de la préposition « de » dans l'expression « établissement de la minorité linguistique » devait être interprété comme accordant à la minorité, lorsque le nombre le justifie, une « certaine mesure de gestion et de contrôle ».[30] La Cour a pris soin de préciser que cette gestion et ce contrôle sont vitaux pour respecter l'objet de l'article 23 de la *Charte* qui est de « maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et de favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues et de ces cultures dans la mesure du possible dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité ».[31] Et plus loin, elle ajoute que « cette gestion et ce contrôle sont nécessaires parce que plusieurs questions de gestion en matière d'enseignement (programme d'étude, embauche et dépenses, par exemple) peuvent avoir des incidences sur les domaines linguistiques et culturels ».[32]

En fait, la Cour suprême du Canada a interprété cette disposition dans diverses causes[33] comme prévoyant un « droit à contenu variable » autant en ce qui concerne les établissements qui assurent l'enseignement dans la langue de la minorité qu'en ce qui concerne le degré d'autonomie accordé aux minorités en la matière et sa structure institutionnelle. Ce qui est requis dans chaque cas dépend de ce que « le nombre justifie » et ce nombre devrait en principe correspondre non pas au nombre de personnes qui se prévalent de ce droit, mais au nombre de personnes raisonnablement envisageables comme pouvant se prévaloir de ce droit. Ce qui est requis dans chaque cas dépend principalement de considérations pédagogiques et financières, mais dans tous les cas, l'instruction dans la langue de la majorité et dans celle de la minorité devra être de qualité équivalente.

En ce qui concerne la gestion et le contrôle accordés à la minorité, la Cour suprême a précisé que ce qui était essentiel était que le groupe linguistique minoritaire ait un contrôle sur « les aspects de l'éducation qui concernent ou qui touchent sa langue et sa culture ».[34] Elle a également précisé que selon le nombre d'élèves en cause, l'article 23 de la *Charte* pouvait justifier l'existence de conseils scolaires indépendants, mais que si les chiffres ne justifiaient pas ce niveau maximum de gestion et de contrôle, ils pouvaient être assez élevés pour exiger une représentation de la minorité au sein d'un conseil scolaire existant de la majorité. Dans ces cas, le nombre de représentants de la minorité devrait, idéalement, être proportionnel au nombre d'élèves de la minorité dans le district scolaire et ces représentants devront nécessairement avoir le pouvoir exclusif de prendre des décisions concernant l'instruction dans la langue de la minorité et les établissements où elle est dispensée, « sur les questions qui touchent la langue ou la culture ».

Les deux premiers aspects de l'article 23 de la *Charte*, soit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et le droit à des établissements d'enseignement, correspondent clairement à des droits de protection au sens où nous les avons défini précédemment. Ils ne comblent donc pas l'exigence du droit de participation élaboré au niveau international. Toutefois, le troisième aspect de l'article 23 de la *Charte*, qui porte sur la gestion scolaire et qui a été développé par la jurisprudence, correspond bel et bien à un droit de participation et répond, en partie, à l'obligation des États d'assurer la participation des minorités à la « vie de l'État ». En fait, cette disposition envisage une véritable autonomie personnelle et permet plus précisément à la minorité de participer, à un certain degré (par le biais de pouvoirs consultatifs et de pouvoirs décisionnels de nature administrative) à la « vie culturelle de l'État » dans le domaine de l'éducation. Des mesures additionnelles devront cependant être trouvées pour assurer la participation des minorités aux autres facettes de la « vie de l'État ».

b) Les articles 16 à 20 de la Charte

L'article 16 de la *Charte* confirme le droit à l'égalité des deux langues officielles et la progression vers l'égalité, alors que les articles 17 à 20 de la *Charte* offrent des garanties linguistiques essentiellement en ce qui a trait au processus législatif, aux tribunaux et aux services gouvernementaux. En fait, ils offrent essentiellement la possibilité aux individus et notamment, aux membres des communautés de langue officielle, d'utiliser à leur choix le français ou l'anglais dans certaines circonstances. Ces dispositions correspondent donc, à première vue, beaucoup plus à des droits de protection.

En effet, ces dispositions ne donnent pas un droit collectif ou une voix particulière aux minorités. Elles n'accordent aucun pouvoir décisionnel aux minorités, ni même à leurs membres, et ne prévoient pas non plus un processus de consultation pour connaître les besoins et les opinions des minorités. Toutefois, indirectement et grâce à l'interprétation donnée par la jurispru-

dence, ces droits donnent une légitimité à l'utilisation de la langue. Elle lui donne un statut et favorise ainsi une certaine participation à la vie publique, car plus l'utilisation de la langue de la minorité est possible, plus les individus parlant cette langue sont enclins à se joindre au débat. Toutefois, cette participation n'est encouragée que de façon individuelle par ces dispositions. Elles ne visent à assurer aucune participation par voie collective. Ainsi, ces dispositions ne sont pas suffisantes, à notre avis, pour combler les exigences du droit de participation en émergence au niveau international.

Conclusion

Les articles 16 à 23 de la *Charte* relatifs aux droits linguistiques ne couvrent clairement pas toutes les facettes du droit de « participation » envisagé par les instruments internationaux relatifs aux minorités. La jurisprudence qui a été rendue en regard de ces dispositions de la *Charte* jusqu'à ce jour n'a pas permis, elle non plus, de suivre l'évolution du droit international des minorités dans ce domaine, mis à part en ce qui concerne l'article 23 de la *Charte*. En fait, seul l'aspect de l'article 23 de la *Charte* qui concerne la gestion scolaire peut correspondre à un droit de « participation ». Toutefois, il ne couvre même pas une facette de la « vie de l'État » en totalité. Il vise, c'est vrai, un droit de participation à la vie culturelle, mais uniquement dans le domaine de l'éducation. Quant à la participation aux autres facettes de la vie de l'État, comme la vie publique, sociale ou économique, tout reste encore à faire.

Cela ne veut pas dire toutefois que la mise en œuvre du droit de participation des minorités n'est pas possible au Canada. Il faut se rappeler que ce droit envisage une combinaison de solutions. Si les solutions pour assurer le droit de participation des minorités à toutes les facettes de la vie de l'État ne se retrouvent pas entièrement dans la *Charte*, certaines peuvent se trouver ailleurs. Le nouveau libellé de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* prévoyant l'obligation pour le gouvernement fédéral d'adopter des « mesures positives » visant à assurer le développement et l'épanouissement des minorités pourraient être une avenue intéressante pour entrevoir, une obligation pour l'État d'adopter des mesures visant à assurer la participation des minorités à certaines facettes de la vie de l'État, notamment par le biais de consultation.

Reste qu'une interprétation généreuse de la *Charte*, à la lumière de l'évolution du droit international des minorités et notamment à la lumière des instruments internationaux en la matière[35], pourrait également servir, dans l'avenir, à mettre en œuvre d'autres aspects de ce droit de « participation ». Même si, en principe, les instruments internationaux ne font pas partie du droit canadien à moins d'être rendus applicables par le biais d'une loi, la Cour suprême du Canada a rappelé, dans l'affaire *Baker*[36], que les valeurs exprimées dans le droit international conventionnel, surtout lorsqu'il s'agit de valeurs relatives aux droits de l'homme, pouvaient être prises en compte dans l'interprétation des lois et qu'en définitive, ces valeurs constituaient des facteurs pertinents et persuasifs pour interpréter notre droit interne.

Ainsi, une interprétation généreuse de l'article 16 de la *Charte* qui vise la progression vers l'égalité pourrait peut-être, un jour, jouer en faveur de la reconnaissance d'un droit de « participation » des minorités. Si la majorité peut clairement participer à toutes les facettes de la « vie de l'État », l'objectif de progression vers l'égalité pourrait exiger que les minorités puissent également participer à toutes les facettes de la « vie de l'État » dans des conditions semblables. Une interprétation généreuse de tous les droits linguistiques en fonction du développement et de l'épanouissement des communautés de langue officielle, conformément à ce que la Cour suprême a reconnu dans l'affaire *Beaulac*[37], est également un premier pas vers la reconnaissance d'un droit de « participation ». En effet, ce développement et cet épanouissement des minorités ne pourront se réaliser pleinement sans une telle participation de toutes les communautés de langue officielle à la « vie de l'État ».

Notes

[1] Notamment dans : 1) la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies*, adoptée par L'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 467/135 du 18 décembre 1992, dans CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instrument internationaux,* vol.1 (première partie), Instruments universels, Nations Unies, New York et Genève, 1994, 976 pages, p.140-144.; 2) la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*, 10 novembre 1994, *dans* A. FENET, G. KOUBI, I SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p. 836-394; 3) *Le Document de clôture de la réunion de Vienne de l'OSCE de 1989*, dans A.

FENET, G. KOUBI, I SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p .396-399 et 4) *le Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990*, dans A. FENET, G. KOUBI, I SCHULTE-TENCKHOFF et T. ANSBACH, *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995, 462 pages, p.399-403.

[2] Article 27 *du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, in CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Recueil d'instruments internationaux*, Volume 1 (première partie), Instrument universels, Nations Unies, New York et Genève, 1994, 976 pages, pp. 20 à 40.

[3] *Déclaration des Nations Unies relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992, précitée,* note 1.

[4] *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, précitée*, note 1; *Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 8 février 1991, in RUDH, 1991, vol. 3, no.5, pp.189-192, *Recommandation 1201 relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1er février 1993, in *RUDH*, 1993, vol.5, no.5-6, pp.189-191; *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 5 novembre 1992, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note1, pp.370-385.; Recommandation 1203 relative aux tsiganes en Europe, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2 février 1993, in FENET (A.), KOUBI (G.) SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), op.cit., note 1, pp. 439-443.

[5] *Document de clôture de la Réunion de Copenhague de 1990, précitée,* note 1; *Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990 in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note 1, pp. 403-404.; *Rapport de la Réunion d'expert de la CSCE sur les minorités nationales de Genève de 1991*, in *http://www.osce.org/docs/french/expertotherf.htm.; Texte d'Helsinki de 1992*, in FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), op.cit., note 1, pp. 404-411; *Recommandation de la Haye concernant les droits des minorités nationales en matière d'éducation de 1996; Recommandation d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales de 1998 et; Recommandation de LUND concernant la participation effective des minorités nationales à la vie publique de* 1999. Le texte de ces trois recommandations se retrouvent sur le site : http://www.osce.org/hcnm/docuements/recommendations.

[6] *Résolution KILLILEA sur les minorités linguistiques et culturelles,* Communautés européennes, Parlement européen, 9 février 1994, *in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit.*, note 1, pp. 411-415; *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union Soviétique*, Communautés européennes, Conseil des ministres, 16 décembre 1991, *in* FENET (A.), KOUBI (G.), SCHULTE-TENCKHOFF (I.) et ANSBACH (T.), *op.cit*., note 1, pp. 438-439.

[7] *Convention no. 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, Organisation internationale du travail (OIT), adoptée le 27 juin 1989 et entrée en vigueur le 5 septembre 1991, *in* CENTRE DES DROITS DE L'HOMME, *op.cit.*, note 1, pp. 486-501.

[8] *Projet de déclaration universelle sur les populations autochtones, in Examen technique du Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Additif, Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.*

[9] Voir notamment l'article 1 de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies*; l'article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*; le par. 19 du *Document de clôture de la réunion de Vienne de l'OSCE de 1989*; et le par. 33 du *Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990*, tous *précités*, note 1.

[10] *Ibid*.

[11] Par exemple, l'allocation de ressources à des organismes ou regroupements culturels de la minorité.

[12] Par exemple, la dispense de services gouvernementaux dans la langue de la minorité.

[13] Par exemple, l'octroi de droits de chasse et de pêche à certaines minorités et notamment à des minorités autochtones.

[14] Par exemple, l'octroi de droits spéciaux en matière de logement, de services de santé ou de travail pour des minorités nomades comme les Roms.

[15] Par. 2(3) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités, toutes deux précités*, note 1.

[16] Par. 2(2) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies* et article 5 de la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités et par. 33 et 35 du Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990, tous précités,* note 1.

[17] Par. 4(5) de la *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies, précitée,* note 1.

[18] Voir notamment : l'article 3 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 1; l'article 35 du *Document de Copenhague, précité,* note 1 ainsi que et l'article 15 de la *Convention-cadre, précitée,* note 1.

[19] Voir notamment : l'article 1 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, précitée,* note 1; l'article 33 du *Document de Copenhague, précité,* note 1; l'article 5 de la *Convention-cadre, précitée,* note 1 ainsi que la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe, précitée,* note 5.

[20] Voir notamment la *Convention no. 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précitée, note 10 ainsi que le Projet de Déclaration universelle sur les populations autochtones, précité,* note 7.

[21] EUROPEAN CENTER FOR MINORITY ISSUES,

Propositions du Séminaire « Vers une participation effective des minorités », Flensbourg, Allemagne, 30 avril au 2 mai 1999, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4, 21 avril 1999, 7 pages, par. 4 à 8.

[22] FONDATION POUR LES RELATIONS INTERETHNIQUES et INSTITUT RAOUL WALLENBERG DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT HUMANITAIRE DE L'UNIVERSITÉ DE LUND, *Recommandations de Lund sur la Participation Effective des Minorités Nationales à la Vie Publique, précitées,* note 5.

[23] INSTITUT MAX-PLANK, *La participation des minorités aux processus de prise de décision*, Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6, 30 mars 2001, 33 pages.

[24] HADDEN, (T.), *Integrative approaches to the Accommodation of Minorities,* Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6, 25 April 2001, 21 pages.

[25] Pour plus de détails, voir notamment: Pour plus de détails, voir notamment : I. ROY, « Vers un droit de participation des minorités à la vie de l'État ? Évolution du droit international et pratique des États », Montréal, Édition Wilson & Lafleur, 2006, 460 pages.

[26] *Ibid*.

[27] Pour plus de détails, voir les alinéas 23(1)a) et b) de la *Charte*. Des précisions ont été apportées en regard de la question des critères d'admissibilité à l'enseignement dans la langue de la minorité notamment dans les affaires *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 201, 2005 CSC 14 et Abbey c. Conseil de l'éducation du comté d'Essex* (1999), 42 O.R. (3e) 481.

[28] Notamment dans les affaires : *Mahé c. Alberta,* [1990] 1 R.C.S. 342 à la p. 362; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.), art. 79(3), (4) et (7)*, [1993] 1 R.C.S.; *Arsenault-Cameron c. Île du Prince-Édouard,* [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1 et *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, 2003 CSC 62.

[29] *Mahé c. Alberta, précitée,* note 28.

[30] *Ibid*.

[31] *Ibid*.

[32] *Ibid*.

[33] Notamment dans les affaires : *Mahé c. Alberta; Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.) (1993); Arsenault-Cameron c. Ile du Prince Édouard et Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse*, toutes *précitées*, note 28.

[34] *Mahé c. Alberta, précitée*, note 28.

[35] Notamment *Déclaration des droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistique des Nation Unies*; la *Convention cadre européenne pour la protection des minorités*; le *Document de clôture de la réunion de Vienne de l'OSCE de 1989 et* le *Document de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE de 1990,* toutes *précitées*, note 1.

[36] *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration),* [1999] 2 R.C.S. 817.

[37] *R. c. Beaulac,* [1999] 1 R.C.S. 768.