

L'affaire *Lalonde* :

Le principe du respect et de la protection des minorités

s'arrête-t-il au cas de l'Hôpital Montfort ?

En décembre 2001, la Court d'appel de l'Ontario a confirmé une décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario annulant l'ordonnance du gouvernement provincial visant à restructurer les services de l'Hôpital Montfort de telle manière que cette restructuration portera indûment et inutilement préjudice à la collectivité franco-ontarienne. L'affaire *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*¹ est une cause type pour ce qui est de la protection des minorités au Canada. Dans cet article, nous entendons commenter brièvement les aspects clés de l'arrêt *Lalonde* et l'incidence de celui-ci sur les contentieux constitutionnels à venir.

1. L'arrêt Lalonde

L'affaire *Lalonde* découle des directives données par la Commission de restructuration des services de santé. Situé dans la partie est de la Ville d'Ottawa et fondé en 1993 grâce aux efforts des chefs de file de la collectivité franco-ontarienne coordonnés par Les filles de la Sagesse, un ordre religieux de sœurs, l'Hôpital Montfort est, à la différence des autres hôpitaux de la région qui sont anglophones ou désignées bilingues, conçu pour être un établissement hospitalier vraiment francophone. Aujourd'hui, l'hôpital offre des services bilingues, mais reste pour l'essentiel une institution francophone. D'ailleurs, l'Hôpital Montfort est le seul établissement

¹ (2001), 56 O.R. (3d) 505 (Ont. C.A.); voir motifs en français dans (2001), 56 O.R.(3d) 577 (Ont. C.A.).

hospitalier en Ontario à offrir des services et une formation complète dans un milieu francophone. Affilié à l'Université d'Ottawa, il assure la formation de centaines d'étudiants francophones qui s'inscrivent aux programmes de médecine et de sciences de la santé et qui, au terme de leurs études, vont exercer la profession médicale dans toute la province. Ainsi conçu, l'Hôpital Montfort transcende la Ville d'Ottawa. Son importance, rehaussée par ses programmes de formation, est à la mesure de l'enjeu, celui de la prestation de services de soins de santé en français à l'échelle de la province.

En 1996, la Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario fut mise sur pied. En février 1997, elle a recommandé la fusion de tous les hôpitaux d'Ottawa, à l'exception de Queensway-Carleton. L'Hôpital Montfort devait fermer ses portes. En août 1997, la Commission a communiqué ses directives finales transformant l'Hôpital Montfort, à toutes fins utiles, en clinique de consultation sans rendez-vous. Même s'il pouvait encore offrir des services obstétricaux et de santé mentale, il perdrait ses lits pour soins actifs et son service d'urgence. En somme, l'hôpital cesserait de fonctionner comme un hôpital général et la plupart de ses services seraient réimplantés dans d'autres établissements.

Une requête en révision a été demandée en vue d'annuler les directives de la Commission. La Cour divisionnaire a fait droit à la demande², et la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé la décision. Les deux instances se sont fondées sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.³ Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a reconnu que le « respect des minorités » ou la « protection des minorités »

² (1999), 48 O.R. (3d) 50.

³ [1998] 2 S.C.R. 217.

est l'un des principes fondamentaux non écrits de la Constitution du Canada. La Cour d'appel a réaffirmé que ce principe non écrit revêt une « force normative ». L'effet pratique des directives de la Commission consisterait, à toutes fins utiles, à détruire une institution essentielle à la collectivité franco-ontarienne.

La Cour d'appel a appliqué le principe du respect et de la protection des minorités de deux manières. En premier lieu, elle s'en est servi comme un outil d'interprétation de la *Loi sur les services en français (L.S.F.)*.⁴ L'article 5 de la *L.S.F.* reconnaît au particulier le droit de communiquer en français et de recevoir de tout organisme public des services disponibles en français. Or, l'Hôpital Montfort, établissement public, est ainsi désigné sous le régime de la *L.S.F.* L'article 7 de la même loi oblige les organismes publics à fournir des services en français dans les « limitations raisonnables et nécessaires qu'exigent les circonstances », mais exige d'abord que « toutes les mesures raisonnables [aient] été prises et que tous les projets raisonnables [aient] été élaborés afin de faire respecter la présente loi ». La Cour d'appel a conclu que la désignation de l'Hôpital Montfort sous la *L.S.F.* suppose non seulement le droit de recevoir des services de santé en français mais aussi le droit de disposer d'une structure nécessaire pour s'assurer que ces services sont offerts en français, y compris la formation des professionnels de la santé. De même, la Commission n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour se conformer à la *L.S.F.* comme le prévoit l'article 7. Cette interprétation de la *L.S.F.*, que le procureur général a qualifié dans son argumentation de quasi constitutionnel, est préférable à une interprétation étroite et littérale.

⁴ R.S.O. 1990, c. F-32.

L'interprétation de la Cour d'appel adhère le mieux au principe constitutionnel tacitement admis, celui du respect et de la promotion des minorités.

En deuxième lieu, la Cour d'appel a jugé que les directives de la Commission sont révisables en vertu même de ce principe. La Cour a précisé :

Même si le texte de la Constitution ne contient pas expressément un droit spécifique susceptible d'être sanctionné par les tribunaux, les valeurs constitutionnelles doivent être prises en compte dans l'évaluation de la validité ou de la légalité d'une action gouvernementale. C'est là un principe bien ancré dans notre droit.⁵

Il ressort que les normes constitutionnelles non écrites offrent certainement une base pour demander l'examen judiciaire des décisions discrétionnaires du gouvernement. Devant le principe du respect et de la protection des minorités, la décision de la Commission ne pourrait pas résister même à la norme d'examen judiciaire fondée sur la retenue. La Commission a refusé de prendre en compte le rôle institutionnel plus vaste de l'Hôpital Montfort dans la collectivité franco-ontarienne. Ainsi, sa décision est d'emblée contraire aux principes constitutionnels et elle ne pourra pas être confirmée.

2. L'importance des faits de base

⁵ Lalonde, op. cit à l'alinéa 174

La nécessité d'une base de faits solide dans tout contentieux constitutionnel ne peut jamais être surestimée. Dans l'affaire *Lalonde*, les preuves présentées devant la Cour divisionnaire ont démontré que l'Hôpital Montfort, en tant qu'institution dans la collectivité franco-ontarienne, revêt une importance au-delà de la simple prestation de soins de santé ou de programmes de formation professionnelle. Les preuves ont montré que cette institution incarne et fait rayonner la présence française en Ontario. Les témoignages d'expert confortent notre argument selon lequel les institutions de ce genre sont nécessaires aux populations minoritaires qui, à l'instar de la minorité francophone en Ontario, sont constamment menacées d'assimilation. D'après la preuve, l'Hôpital Montfort est important non seulement parce qu'il permet aux francophones d'obtenir des soins de santé en français, mais aussi parce qu'il sert de symbole au travers duquel ils s'affirment et expriment leur identité culturelle et leur appartenance à la province. Normalement, un hôpital ne peut être considéré en soi comme une institution culturelle importante. Cependant, l'Hôpital Montfort fait partie d'un réseau d'institutions culturelles francophones en Ontario et permet d'affirmer une identité culturelle particulière. L'essentiel de la preuve a été recueilli auprès de sociologues et des membres de la collectivité francophone. La Cour divisionnaire et la Cour d'appel ont accueilli leurs témoignages jugés dignes de foi et probants.

Comme il a été précédemment mentionné, on ne saurait insister jamais assez sur l'importance d'une base de faits solide à l'appui de réclamations fondées sur le respect et la protection des droits des minorités. Par exemple, dans l'affaire *Hogan v. Newfoundland (Procureur général)*⁶, les appelants ont essayé de faire annuler la décision du gouvernement de Terre-Neuve visant à modifier la clause 17 des *Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada*. L'essence de l'affaire consistait à savoir si le gouvernement pouvait ou non remplacer le régime confessionnel

scolaire de la province par un régime scolaire plutôt laïque. Le gouvernement de Terre-Neuve a organisé un référendum sur la question, puis a décidé d'abolir le régime confessionnel scolaire. Les appelants ont argué que l'abolition du régime confessionnel scolaire viole le principe du respect et de la protection des minorités, plus précisément de la minorité catholique de Terre-Neuve.

La Cour d'appel de Terre-Neuve a rejeté leurs arguments qui reposaient en partie sur la convention historique entre les catholiques et les protestants à l'époque où Terre-Neuve entrait dans la fédération. On a fait valoir qu'une partie de ce compromis comportait une promesse de préserver le régime confessionnel scolaire. Malheureusement, comme cette revendication ne pouvait être prouvée et la Cour d'appel n'avait pas d'autre solution que de la rejeter :

[TRADUCTION] Bien que ce tribunal soit libre, comme l'était le juge de première instance, d'admettre d'office le fait de la confédération qui était, après tout, accompli en vertu d'une loi du Parlement du Royaume-Uni, *les questions de faits afférents à cette affaire ne peuvent être tranchées que sur la base de preuve correctement présentée devant la Cour*. Les souvenirs personnels ou les recherches historiques, qui ne sont présentés au titre de preuve, ne peuvent pas tout comme les mythes être pris en compte.⁷ (C'est nous qui soulignons.)

Dans cette affaire, les appelants n'ont pas présenté assez de preuves démontrant que le maintien du régime confessionnel scolaire était nécessaire à la survie de la minorité catholique de Terre-

⁶ [2000] N.J. No. 54 (Nfld. CA)

⁷ *Ibid.* à l'alinéa 3

Neuve, preuves qui pouvaient convaincre la Cour d'appel d'intervenir. Les appelants se sont plutôt trouvés devant la tâche difficile de prouver le bien-fondé de leur réclamation en se basant simplement sur un principe. En revanche, l'Hôpital Montfort a été sauvé largement parce que les requérants ont su montrer, preuves à l'appui, que le maintien de l'institution est nécessaire à la protection et au respect de la minorité francophone en Ontario.

Sa décision mise à part, la Cour d'appel de Terre-Neuve a fait une déclaration troublante à propos du principe du respect et de la protection des minorités. Plus précisément, la Cour a affirmé que :

[TRADUCTION] La position des appelants ignore le fait inéluctable que la Constitution confie à la majorité les droits linguistiques des minorités.⁸

Cette déclaration fait complètement fi de la notion de protection des droits des minorités. Si ces droits dépendaient vraiment du bon vouloir de la majorité, il n'y aurait pas lieu de parler de « droits ».

3. Interaction entre le droit administratif et les principes constitutionnels

Il est important de savoir que l'affaire *Lalonde* met en jeu non seulement le droit constitutionnel, mais aussi le droit administratif. Cette affaire vise la révision judiciaire d'une action gouvernementale. Elle défend le principe selon lequel toute action gouvernementale, quelle que soit la politique qui l'anime, doit tenir compte de la protection et du respect des droits des minorités.

Quand on analyse les questions de droit administratif liées à l'affaire Montfort, il convient de se poser les questions suivantes : La Cour d'appel a-t-elle rejeté la décision de la Commission pour des questions de procédure (elle a violé des principes non écrits en refusant même de prendre en considération les droits des francophones) ou pour des questions de fond (la Commission a violé des principes de fond en retirant des services à l'Hôpital Montfort pour les confier à des institutions non francophones)?

Les paragraphes suivants semblent fournir deux motifs pouvant fonder la demande d'examen juridique :

La Commission était obligée par la loi d'exercer ses pouvoirs à l'égard de Montfort *conformément à l'intérêt public*. Afin de décider de ce qui est de l'intérêt public, la Commission était tenue de prendre en considération le principe constitutionnel fondamental du respect et de la protection des minorités. De plus, la Commission devait tenir compte des recommandations des conseils de santé régionaux. Comme nous l'avons signalé plus haut, les conseils de santé régionaux ont reconnu le rôle unique de Montfort et son importance pour la survie continue de la langue française et de la culture de la collectivité francophone. La Commission a toutefois estimé que le rôle institutionnel plus large de Montfort dépasse son mandat.

.....

⁸ *Idem* à l'alinéa 125

Si elles étaient mises à exécution, les directives de la Commission porteraient grandement atteinte au rôle de Montfort en tant qu'importante institution, vitale pour la minorité francophone de l'Ontario sur les plans linguistique, culturel et éducatif. Une telle atteinte serait contraire au principe constitutionnel fondamental de respect et de protection des minorités.

Il a toujours été du devoir des décideurs investis d'un pouvoir discrétionnaire de tenir compte de toutes les considérations pertinentes dans la prise de décision⁹. Cependant, les principes constitutionnels non écrits n'avaient jamais fait partie jusque-là de ces « considérations pertinentes ». L'ajout de cette « considération pertinente » marque une évolution considérable du droit. Par exemple, dans l'affaire *Transcanada Pipelines Ltd. v. Beardmore (Township)*¹⁰, la Cour d'appel a refusé d'examiner le bien-fondé de la décision de la Greenstone Restructuring Commission. Elle s'est plutôt limitée à étudier si la Commission avait outrepassé les pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi :

[TRADUCTION] La révision porte essentiellement sur la question de savoir si la commission a correctement exercé les pouvoirs que lui confèrent la *Loi sur les municipalités* et les règlements. En d'autres termes, la révision judiciaire se limite à la question de savoir si la commission de restructuration, créée en vertu de la loi, a correctement rempli son mandat que lui confère la législature. Ses décisions prises dans l'exercice de ses pouvoirs ne sont révisables que dans la mesure où il

⁹ *Dalton v. Criminal Injuries Compensation Board* (1982), 36 O.R. (3d) 394 (Ont. Div. Ct.); *Baker v. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817.

¹⁰ [2000] O.J. No. 1066 (CA).

s'agit de déterminer si ses actions sont conformes à son mandat. Une telle révision n'implique pas un examen des mérites du projet de restructuration ou n'engage pas la Cour à indiquer son accord ou désaccord avec ce projet.¹¹

Mais dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel a tenu compte du bien-fondé de la conclusion de la Commission. Par conséquent, l'arrêt *Lalonde* appuie l'idée que même l'organisme gouvernemental le mieux guidé par des politiques est sujet à un examen judiciaire basé sur le bien-fondé de ses décisions lorsque celles-ci ont une incidence sur les droits des minorités du pays.

4. Applications futures de l'arrêt Lalonde

Les principes énoncés dans l'arrêt *Lalonde* seront sans doute appliqués à l'avenir dans un grand nombre d'autres situations mettant en cause les droits des minorités. Nous examinerons brièvement deux prolongements possibles de la question : À qui (à qui l'arrêt *Lalonde* profitera à l'avenir)? Et qu'est-ce que (qu'est-ce que les organismes publics devront faire à l'avenir pour se conformer à l'arrêt *Lalonde*)?

a) À qui s'appliquera l'arrêt *Lalonde*?

Abstraction faite des minorités linguistiques, les premiers, et probablement les plus évidents bénéficiaires de l'arrêt *Lalonde*, seront les communautés autochtones. Dans l'arrêt *Transcanada Pipelines*, mentionné précédemment, les principales parties qui réclamaient un

¹¹ *Idem* à l'alinéa 99

examen judiciaire étaient les groupes des Premières nations. Celles-ci se préoccupaient du fait que, dans l'éventualité d'une fusion de divers cantons et de cantons non organisés en une municipalité de Greenstone, il serait plus difficile pour elles de négocier des droits territoriaux et des accords d'autonomie gouvernementale. Essentiellement, leur argument était que la création de Municipalité de Greenstone créerait un autre niveau de gouvernement possédant des droits acquis qui influenceraient les négociations. Si la municipalité n'était pas créée, les négociations pourraient se poursuivre de manière plus harmonieuse. Certains témoignages d'experts allèrent dans ce sens. La Cour d'appel a rejeté la demande des Premières nations. Toutefois, elle n'a pas explicitement pris en considération les conséquences de l'arrêt *Lalonde*. Elle a plutôt concentré son attention sur l'application de l'article 35(1) de la *Chartre*. Cet article exige qu'un droit ancestral doive exister au préalable. Dans les cas où les Premières nations ne peuvent pas prouver à première vue une violation d'un droit ancestral existant ou d'un droit existant en vertu d'un traité conclu avec une Première nation, l'article 35(1) ne crée aucune obligation pour la Couronne. Comme aucun droit de cette nature n'avait été prouvé dans l'affaire *Transcanada*, la Cour d'appel avait rejeté la demande.

Après l'affaire *Lalonde*, les Premières nations n'ont plus besoin de se prévaloir strictement des droits prévus à l'article 35(1) pour défendre leurs intérêts. Le principe du respect et de la protection des minorités signifie que les décisions touchant aux intérêts des Premières nations ne peuvent pas être prises sans considérer au moins ces intérêts. Par exemple, dans l'affaire *Taku River Tlingit First Nation v. Tulsequah Chief Mine Project*¹², la Cour supérieure de la Colombie-Britannique a établi que l'arrêt *Lalonde* était d'une application restreinte à

¹² [2000] B.C.J. No. 1301 (BC SC).

décision gouvernementale visant la construction d'une voie d'accès à une mine à travers un territoire revendiqué par les Tlingits. Cependant, elle a précisé ceci :

[TRADUCTION] Il est de fait que les intérêts des Tlingits étaient pris en compte lors de l'examen du projet et on ne peut pas dire que leurs droits de minorités étaient complètement ignorés comme dans l'affaire *Lalonde*. . . .

[Néanmoins], il est peu douteux, compte tenu de la tendance de la jurisprudence, émanant notamment de la Cour suprême du Canada, que les gouvernements doivent se montrer conscients des intérêts autochtones lorsqu'ils prennent des décisions susceptibles d'y toucher. [...] Étant donné la portée extrême de la décision des ministres pour les Tlingits, ils auraient dû être conscients du risque que leur décision porte atteinte aux droits autochtones. De la même manière, les ministres auraient dû faire preuve de prudence afin de s'assurer qu'ils ont réglé à fond les préoccupations des Tlingits en ce qui concerne la date et les conditions d'exploitation des droits miniers par Redfern.¹³

Cette décision fut confirmée sur appel.¹⁴ Mais, ayant donné à l'article 35(1) de la *Chartre* une interprétation moins restrictive que la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Transcanada Pipelines*, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a décidé que l'obligation de consulter les Premières nations prévue par l'article 35(1) est antérieure à celle qu'a la Première nation de faire valoir de prime abord un droit autochtone. Étant donné la controverse qui entoure cette question et la divergence de vues entre les cours d'appel de l'Ontario et de la Colombie-Britannique quant

¹³ *Idem* aux alinéas 129-130

¹⁴ [2002] B.C.J. No. 155 (BC CA).

à la portée de l'article 35(1), le principe du respect et de la protection des minorités est certainement un élément important à considérer lorsqu'on conteste des décisions gouvernementales.

L'arrêt *Lalonde* sert également à protéger les droits des groupes minoritaires autres que les minorités linguistiques. Par exemple, dans l'affaire *Grushman v. Ottawa (City)*¹⁵, la Commission des affaires municipales de l'Ontario avait approuvé une modification à un règlement de zonage qui permettait d'ouvrir à Ottawa une maison funéraire sur un terrain qui avait été au préalable utilisé comme centre de jardinage. Il se trouvait que ce secteur d'Ottawa était habité par une large communauté asiatique. Cette communauté a contesté la décision de la Commission, alléguant qu'elle n'avait pas tenu compte des cordes sensibles de sa sensibilité culturelles. Elle présentait des preuves établissant que le fait d'ouvrir une maison funéraire au sein d'un quartier résidentiel était une atteinte à la culture asiatique. Le juge Aitken, de la Cour divisionnaire a donné l'autorisation d'interjeter appel, mais l'affaire a été classée par la suite par la Cour divisionnaire au motif que l'argument « constitutionnel » relatif au respect et à la protection des minorités n'avait pas été exposé à la Commission. On peut toutefois supposer que cet argument pourra être retenu à l'avenir si une cause de ce genre est soumise avec des preuves adéquates et que le problème constitutionnel est soulevé et défendu devant un tribunal administratif.

b) Que doivent avoir les organismes publics pour s'acquitter de leur obligation constitutionnelle de respecter et de protéger les minorités?

¹⁵ [2000] O.J. No. 4444 (Ont. SCJ).

Quelles sont les obligations des gouvernements en vertu de l'arrêt *Lalonde*? Dans l'affaire *Lalonde*, la Commission avait même refusé de considérer les préoccupations exprimées par la collectivité et les organisations francophones au sujet de la fermeture de Montfort. Par conséquent, dans son interprétation la plus étroite, l'arrêt *Lalonde* appuie l'idée qu'une commission gouvernementale doit tenir compte des intérêts des minorités quand elle prend ses décisions. Cependant, dans l'affaire *Taku River Tlingit First Nation*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique s'est penchée sur une consultation avec la Première nation touchée et, finalement, mesure la question de savoir si les préoccupations de ce groupe avaient été prises en considération dans la décision finale.

En pratique, il existe trois niveaux différents d'obligations :

- i. Considérer les préoccupations de la r minorité
- ii. Consulter les groupes minoritaires
- iii. Prendre une décision qui protège adéquatement les intérêts des minorités.

À notre avis, l'arrêt *Lalonde* appuie l'idée que chacune des trois conditions peut être satisfaite pour que les organismes gouvernementaux se plient à leur obligation constitutionnelle de respecter et de protéger les minorités.

5. Conclusion

Dans l'arrêt *Lalonde*, la Cour d'appel a reconnu que la Constitution protège les minorités qui luttent pour leur survie et pour résister aux autres défis et fardeaux découlant de la menace de l'assimilation. La Cour d'appel a confirmé que les obligations constitutionnelles assumées par

les fondateurs de la nation canadienne doivent être respectés aujourd'hui encore. Pour que le Canada continue d'exister comme pays bilingue et multiculturel, il est essentiel que ses minorités disposent des institutions et des autres moyens nécessaires pour assurer leur survie. L'arrêt *Lalonde* réaffirme que la Constitution protège ces institutions et ces moyens toutes les fois qu'ils sont menacés.