

**LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET  
LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES  
EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA**

**Marie-Ève Hudon**  
**Division des affaires politiques et sociales**

**Le 19 mai 2004**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
CONTEXTE .....	1
LA DIVERSITÉ DES CONTEXTES LINGUISTIQUES AU CANADA.....	6
L'UTILISATION DU DROIT ET LES LANGUES OFFICIELLES .....	7
A. Le pouvoir judiciaire et le gouvernement fédéral à l'appui des communautés de langue officielle en situation minoritaire.....	7
B. Les revendications nationalistes du Québec et la protection des droits chez les communautés minoritaires de langue officielle : une source de tension.....	12
C. La reconnaissance des situations particulières vécues par les communautés minoritaires de langue officielle : une action qui va au-delà des recours judiciaires.....	16
LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET LES LANGUES OFFICIELLES .....	17
A. La définition du fédéralisme asymétrique dans le contexte canadien.....	17
B. Les arrangements asymétriques et l'égalité libérale .....	19
C. L'asymétrie et les communautés minoritaires de langue officielle.....	20
LES PRATIQUES FONDÉES SUR L'ASYMÉTRIE.....	23
CONCLUSION.....	26



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA

### INTRODUCTION

Le présent document explore la notion de fédéralisme asymétrique comme l'une des façons d'aborder la problématique des langues officielles au Canada. Nous commencerons par résumer les contextes législatif et historique qui ont influé sur le domaine des langues officielles depuis la fin des années 1960. Dans un second temps, nous nous pencherons sur la diversité des contextes linguistiques au Canada. Ensuite, nous montrerons comment l'utilisation du droit a marqué la réalité des communautés francophones en situation minoritaire au cours des 30 dernières années. Dans la quatrième partie, nous examinerons la notion du fédéralisme asymétrique, qui cherche à respecter les caractéristiques particulières de ces communautés tout en étant moins axé sur un recours actif au pouvoir judiciaire. Enfin, nous ferons voir que la gestion des langues officielles au Canada est elle-même de plus en plus caractérisée par des pratiques asymétriques qui peuvent répondre, à divers degrés, aux besoins des communautés francophones et acadiennes du Canada.

### CONTEXTE

Le pouvoir de légiférer en matière linguistique n'est pas défini de façon claire dans la Constitution. Il s'agit plutôt d'un pouvoir « accessoire » qui est lié à l'exercice de la compétence législative du Parlement ou des législatures provinciales dans les domaines qui leur sont assignés.

Au fil des ans, certaines mesures constitutionnelles et législatives ont été prises par le gouvernement fédéral en vue de reconnaître et de favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Dès la Confédération, l'article 133 de la *Loi*

*constitutionnelle de 1867*<sup>(1)</sup> rendait possible l'usage de l'anglais et du français au cours des débats parlementaires, devant les tribunaux ainsi que pour l'impression et la publication des lois au sein du Parlement du Canada et de la législature du Québec. Des obligations semblables s'appliquaient à la législature du Manitoba par l'entremise de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*<sup>(2)</sup>.

En 1969, le gouvernement fédéral a adopté la première *Loi sur les langues officielles*<sup>(3)</sup>, qui a permis de consacrer le français et l'anglais comme les langues officielles du Canada. Ces deux langues jouissent, en vertu de la *Loi*, d'un statut égal au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. La *Loi* a permis la création du rôle de commissaire aux langues officielles. En 1988, une version révisée de la *Loi sur les langues officielles*<sup>(4)</sup> a été adoptée; elle reconnaissait que le public a le droit d'être servi dans la langue officielle de son choix et que les employés de la fonction publique canadienne ont le droit de travailler en français ou en anglais à l'intérieur de certaines régions désignées bilingues. L'un des grands ajouts à la *Loi*, à la partie VII, est l'engagement du gouvernement à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». La mise en œuvre de cet engagement incombe au ministère du Patrimoine canadien. En outre, la *Loi* prévoit, à la partie X, un droit de recours permettant à tout plaignant de s'adresser à la Cour fédérale pour faire respecter ses droits linguistiques.

En 1982, le gouvernement fédéral a adopté la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>(5)</sup> avec l'accord de neuf des dix provinces. Les articles 16 à 20 de la *Charte* ont permis de donner un statut constitutionnel au français et à l'anglais comme langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Ces articles ont consacré l'égalité de statut des deux langues officielles, confirmé le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue dans les débats parlementaires ou devant les tribunaux, imposé l'impression et la publication de lois dans les deux langues et garanti au public le droit de recevoir des services dans la langue de son choix selon les critères de

---

(1) *Acte de l'Amérique du Nord Britannique* (S.C. 1867, ch. 3 [reproduit dans L.R.C. 1985, appendice II, n° 5]).

(2) *Loi de 1870 sur le Manitoba* (S.C. 1870, ch. 3 [reproduite dans L.R.C. 1985, appendice II, n° 8]).

(3) *Loi sur les langues officielles* (S.R.C. 1970, ch. O-2, art. 2).

(4) *Loi sur les langues officielles* (L.R. 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.)). Cette nouvelle loi remplace celle adoptée en 1969.

(5) *Charte canadienne des droits et libertés* (L.R.C. 1985, appendice II, n° 44, annexe B).

« demande importante » et de « vocation du bureau ». L'article 23 de la *Charte* a garanti les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, « là où le nombre le justifie ».

Des mesures favorisant la reconnaissance des deux langues ont aussi été adoptées dans certaines provinces. Par exemple, le Nouveau-Brunswick, qui possède depuis 1969 sa propre *Loi sur les langues officielles*<sup>(6)</sup>, a reconnu l'égalité des communautés linguistiques française et anglaise à l'intérieur même de la *Charte*<sup>(7)</sup>. De son côté, l'Ontario a adopté une loi garantissant des services en français « là où le nombre le justifie », c'est-à-dire à l'intérieur des 23 régions désignées, là où la concentration de francophones atteint au moins 10 p. 100<sup>(8)</sup>. Des lois précisant l'étendue des services offerts par le gouvernement dans la langue de la minorité existent aussi dans certaines provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard<sup>(9)</sup>, le Yukon<sup>(10)</sup>, les Territoires-du-Nord-Ouest<sup>(11)</sup> et le Nunavut<sup>(12)</sup>. Au Manitoba, une politique sur les services en langue française, édictée en 1989 et révisée en 1999, permet l'octroi de services en français à l'intérieur de trois régions désignées, là où la concentration de francophones est plus forte. Cette politique n'a cependant pas force de loi. Les lois linguistiques de l'Alberta<sup>(13)</sup> et de la Saskatchewan<sup>(14)</sup> déclarent l'unilinguisme (anglais) dans ces provinces, tout en permettant l'usage du français dans les débats de l'Assemblée législative ou devant certains tribunaux désignés. À l'heure actuelle, aucune loi linguistique n'a été édictée dans les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique.

Au Québec, l'adoption de la *Charte de la langue française*<sup>(15)</sup> en 1977 a permis de déclarer le français comme langue officielle de la province, tout en reconnaissant le statut de la

---

(6) *Loi sur les langues officielles* (L.N.-B. 2002, ch. O-0.5 (L.R.N.-B. 1973, ch. O-1)).

(7) La *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles* (L.N.-B. 1981, ch. O-1.1), adoptée au Nouveau-Brunswick en 1981, a été enchâssée dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1993, à l'intérieur de l'article 16.1.

(8) La *Loi sur les services en français* (L.R.O. 1990, ch. F-32), adoptée en Ontario en 1986, ne confère pas au français le statut de langue officielle, mais désigne tout de même 185 organismes qui doivent offrir des services en français.

(9) *French Language Services Act* (S.P.E.I. 1999, ch. 13).

(10) *Loi sur les langues du Yukon* (L.Y. 1988, ch. 13).

(11) *Loi sur les langues officielles* (L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1).

(12) *Ibid.*

(13) *Loi linguistique* (R.S.A. 1988, ch. L-7.5).

(14) *Loi linguistique* (R.S.S. 1988-1989, ch. L-6.1).

(15) *Charte de la langue française* (L.R.Q. 2002, ch. C-11 (1977, 5)), aussi connue sous le nom de Loi 101.

langue anglaise dans certaines institutions comme les commissions scolaires, les municipalités ou les établissements de santé. Avec l'adoption de la Loi 101, le Québec a voulu faire reconnaître son rôle de protecteur de la langue française à l'échelle provinciale. En admettant le pouvoir du Québec de légiférer dans le domaine de la langue, on reconnaissait la nécessité d'une application asymétrique des droits linguistiques au Canada.

L'affirmation québécoise a provoqué une scission entre le Québec et les communautés francophones et acadiennes du Canada. Jusqu'au début des années 1990, les communautés francophones en situation minoritaire ont en effet réclamé une application stricte du principe de dualité linguistique au Canada, ce qui suppose un traitement égal entre les droits linguistiques accordés à la communauté anglophone du Québec et aux communautés francophones et acadiennes dans le reste du pays. Ce type d'approche s'est souvent avéré incompatible avec la démarche et les aspirations nationalistes du Québec.

Avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les communautés francophones en situation minoritaire ont intenté un nombre grandissant de recours devant les tribunaux en vue de faire reconnaître leurs droits, en réclamant la nécessité d'une application symétrique des droits linguistiques dans tout le Canada. Il est vrai que le passé d'intolérance des gouvernements provinciaux à l'égard des droits des communautés minoritaires francophones a fait craindre à ces dernières une éventuelle décentralisation du pouvoir de légiférer en matière linguistique vers les provinces. Au fil des années, les communautés francophones se sont plutôt tournées vers le gouvernement fédéral, qui est intervenu de façon de plus en plus prononcée en instaurant toute une gamme de programmes et de politiques en matière de langues officielles. Selon Pierre Foucher, un recours actif au pouvoir judiciaire, combiné à une intervention accrue du gouvernement fédéral en matière linguistique, représentait aux yeux de ces communautés la seule façon d'obtenir une protection efficace de leurs droits<sup>(16)</sup>.

Au cours des dix dernières années, la notion de fédéralisme asymétrique a fait l'objet d'une certaine reconnaissance au sein des communautés francophones et acadiennes du Canada. Pour ces communautés, en effet, le français demeure une langue menacée dans tout le Canada. L'élaboration des politiques est, encore aujourd'hui, marquée par un contexte où la démographie environnante (canadienne, nord-américaine et mondiale) est marquée par une prédominance de l'anglais. Les communautés minoritaires de langue officielle ont chacune leurs

---

(16) Pierre Foucher, « Fédéralisme et droits des minorités : tension ou complémentarité? », dans Jean Lafontant (dir.), *L'État et les minorités*, Saint-Boniface, Les Éditions du Blé, 1993, p. 201 à 227.

besoins spécifiques en matière de protection et de promotion de leur langue. Elles possèdent des pouvoirs, des besoins et des chances de survie très différentes : « s'il y a dualité linguistique au Canada par la reconnaissance de deux langues officielles, il n'y a pas symétrie dans le vécu langagier des minorités francophones et anglophone du pays »<sup>(17)</sup>. Dans le Plan d'action pour les langues officielles qu'il a récemment rendu public, le gouvernement du Canada a reconnu que « les communautés d'expression française et anglaise vivent différemment leur statut minoritaire [et expriment en conséquence] divers besoins particuliers »<sup>(18)</sup>.

Dans cette perspective, l'adoption d'une approche asymétrique pourrait favoriser une plus grande reconnaissance de la diversité linguistique au sein du fédéralisme canadien. Sans s'opposer au principe de l'égalité, le fédéralisme asymétrique vient dans les faits renforcer la vision adoptée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Andrews*<sup>(19)</sup>, qui envisage le respect des différences comme l'essence d'une véritable égalité. Cela suppose que les différents groupes du pays doivent bénéficier d'une équivalence de traitement, en tenant compte des besoins spécifiques de chacun d'entre eux, sans que cela suppose nécessairement la mise en œuvre de mesures, de lois ou de droits uniformes pour tous. Les propos suivants de Ronald Watts résument bien la nécessité de tenir compte des besoins particuliers à chacune des communautés présentes au sein d'une fédération :

Plus une société est diversifiée, plus le besoin de moyens politiques pour harmoniser les divers intérêts se fait sentir. Pour survivre, un système fédéral devra donc faire face aux besoins particuliers de la société sur laquelle il repose. À l'éventail des sociétés doit correspondre un éventail de solutions fédératives, chacune s'adaptant aux besoins d'une société particulière. En outre, vu que l'équilibre des forces reste rarement stable au sein d'une société fédérale, et qu'il varie sous la pression du développement économique et social, un système fédératif doit être souple et capable de s'adapter à des situations sociales et à des exigences changeantes.<sup>(20)</sup>

---

(17) Rodrigue Landry, « Les éléments essentiels pour avoir des communautés minoritaires de langues officielles vibrantes », *Bulletin du Centre canadien de droits linguistiques*, 2000, vol. 5, n° 1, p. 13.

(18) Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 2003, p. 8.

(19) *Andrews c. Law society of British Columbia* [1989] 1 R.C.S. 143.

(20) Ronald L. Watts, *Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme*, Ottawa, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1971, p. 13.



## LA DIVERSITÉ DES CONTEXTES LINGUISTIQUES AU CANADA

La population canadienne peut être divisée en trois groupes linguistiques : la population de langue française, la population de langue anglaise et la population de langue non officielle. Les anglophones forment la majorité de la population du Canada (59,1 p. 100). Leur proportion dans la population est à peu près stable depuis 1991. On constate qu'il y a un nombre grandissant d'immigrants qui ont une langue maternelle autre que le français et l'anglais. La population de langue non officielle est en effet passée de 15,3 p. 100 en 1991 à 18 p. 100 en 2001. En revanche, la population de langue française a sensiblement diminué au cours de la même période, passant de 24,3 à 22,9 p. 100. Le tableau 1 dresse le portrait de la population canadienne selon la langue maternelle en fonction des données du recensement de 2001.

**Tableau 1 – Répartition de la population canadienne selon la langue maternelle, 2001**

Langue	Population totale	Nombre	%
Français	29 639 040	6 782 290	22,9
Anglais		17 521 895	59,1
Langue non officielle		5 334 855	18,0

La situation des francophones varie à l'intérieur même du pays. La communauté francophone du Québec est concentrée sur un territoire où elle est majoritaire. Will Kymlicka utilise la notion de « minorité nationale » pour désigner les membres de cette communauté, qui « se sont battus pour s'établir (ou plutôt pour se maintenir) en tant que sociétés distinctes et autonomes »<sup>(21)</sup>. La population francophone du Québec atteignait environ 81,4 p. 100 en 2001.

Les communautés francophones en situation minoritaire se retrouvent dans des contextes linguistiques très particuliers, qui varient en fonction de leur concentration dans une région donnée. Ainsi, il est plus facile de vivre en français au Nouveau-Brunswick, la seule province officiellement bilingue, qu'en Colombie-Britannique, où il n'existe aucune loi protégeant la minorité francophone. De même, il est plus facile de vivre en français si l'on habite dans les régions de l'Est ou du Nord-Est de l'Ontario, où se concentrent près des deux-tiers de la population francophone de la province, que si l'on habite la région du Nord-Ouest, à

(21) Will Kymlicka, « Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser », dans Guy Laforest et Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 15.

l'intérieur de laquelle la proportion de francophones de la province n'atteint même pas le seuil des 2 p. 100. Le même constat s'applique à la communauté anglophone du Québec, qui vit plus facilement en anglais à Montréal, où les anglophones se trouvent en grande concentration, qu'en Gaspésie, où ils sont très dispersés. Le tableau 2 dresse le portrait par province et territoire de la population de langue minoritaire au Canada en fonction des données du recensement de 2001.

**Tableau 2 – Caractéristiques de la population de langue minoritaire au Canada, 2001**

Province	Population totale	Langue maternelle		Langue parlée à la maison		Continuité linguistique
		Nombre	%	Nombre	%	%
Terre-Neuve	508 080	2 350	0,5	995	0,2	42,3
Île-du-Prince-Édouard	133 385	5 885	4,4	2 820	2,1	47,9
Nouvelle-Écosse	897 570	35 375	3,9	19 790	2,2	55,9
Nouveau-Brunswick	719 710	239 355	33,3	217 775	30,3	91,0
Québec (anglophones)	7 125 580	591 380	8,3	746 900	10,5	126,3
Ontario	11 285 550	509 265	4,5	307 300	2,7	60,3
Manitoba	1 103 695	45 930	4,2	20 895	1,9	45,5
Saskatchewan	963 150	18 630	1,9	4 805	0,5	25,8
Alberta	2 941 150	62 240	2,1	20 565	0,7	33,0
Colombie-Britannique	3 868 875	58 890	1,5	16 905	0,4	28,7
Yukon	28 520	930	3,3	430	1,5	46,2
Territoires du N.-O.	37 105	1 035	2,8	395	1,1	38,2
Nunavut	26 670	420	1,6	225	0,8	53,6
<b>Totaux</b>						
Pop. de langue minoritaire	29 639 040	1 571 685	5,3	1 359 800	4,6	86,5
Pop. francophone (sans le Québec)	22 513 460	980 305	4,4	612 900	2,7	62,5

## L'UTILISATION DU DROIT ET LES LANGUES OFFICIELLES

### A. Le pouvoir judiciaire et le gouvernement fédéral à l'appui des communautés de langue officielle en situation minoritaire

À la fin des années 1970, le gouvernement fédéral a instauré le Programme de contestation judiciaire, qui avait pour objectif d'aider les communautés minoritaires de langue officielle à recourir aux tribunaux en vue de clarifier et d'affirmer leurs droits linguistiques. Ce programme a vu le jour dans un contexte où la protection des droits linguistiques était remise en

question au Québec, dans l'affaire *Blaikie*<sup>(22)</sup>, où les tribunaux devaient déterminer si la *Charte de la langue française* portait atteinte à l'application des articles 93 et 133 de la Constitution. De même, l'affaire *Forest*<sup>(23)</sup> au Manitoba visait à déterminer si les restrictions à l'usage de la langue française imposées en 1890 par cette province contrevenaient aux droits protégés par la Constitution en vertu de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Le gouvernement a décidé de financer ces deux affaires afin de préciser l'envergure de la protection offerte aux minorités de langue officielle par l'entremise de la Constitution.

En 1982, l'inscription dans la Constitution de la *Charte canadienne des droits et libertés* a permis de garantir toute une gamme de droits et libertés aux communautés minoritaires de langue officielle et a affirmé l'égalité de statut et de privilège des deux langues officielles au Canada. Le Programme de contestation judiciaire a alors été élargi afin de pouvoir appuyer financièrement les particuliers et les groupes désireux de contester les lois, les politiques et les pratiques du gouvernement fédéral relatives aux droits nouvellement inscrits dans la *Charte*. Avec les années, les communautés francophones en situation minoritaire ont recouru davantage au pouvoir judiciaire en vue de faire respecter leurs droits linguistiques.

Les communautés francophones et acadiennes ont souvent justifié leurs recours devant les tribunaux en soutenant une logique de l'égalité des droits et de la parité avec les anglophones du Québec. La logique de l'égalité des droits suppose que les citoyens d'un pays possèdent les mêmes droits et doivent obéir aux mêmes règles, et ce, peu importe où ils habitent au sein de la fédération. Elle suppose aussi que les communautés minoritaires doivent recevoir des services comparables à ceux de la majorité et à ceux des autres minorités présentes au sein de la fédération, dans ce cas-ci les communautés anglophones du Québec.

Les communautés francophones en situation minoritaire ont certainement tiré certains avantages collectifs en recourant aux tribunaux pour faire protéger leurs droits. Il est vrai que depuis 1982, certaines décisions de la Cour suprême ont permis de clarifier la portée des droits linguistiques au Canada. Par exemple, l'affaire *Mahé*<sup>(24)</sup> est venue, au début des années 1990, confirmer le droit des communautés francophones à gérer leurs écoles françaises. « Depuis 1990, les provinces et les territoires ont pratiquement tous institutionnalisé un

---

(22) *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.

(23) *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.

(24) *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

mécanisme de gestion scolaire pour les minorités francophones (commission scolaire provinciale ou régionale) et la confirmation de leurs droits a donné une nouvelle assurance aux communautés francophones. »<sup>(25)</sup>

Plus récemment, la Cour suprême a statué dans l'affaire *Beaulac*<sup>(26)</sup> que les droits linguistiques doivent recevoir des tribunaux une interprétation large et généreuse. La décision « a établi un nouveau contexte de reconnaissance des droits linguistiques en matière judiciaire. Ce jugement a précisé l'obligation des gouvernements fédéral et provinciaux d'instaurer le bilinguisme institutionnel au sein des tribunaux et d'assurer l'égalité d'accès à des services de qualité égale aux justiciables des collectivités de langue officielle minoritaire. »<sup>(27)</sup> La Cour a conclu que les droits linguistiques contenus dans la *Charte* créent des obligations pour l'État et exigent la mise en place de mesures gouvernementales pour assurer le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle. Plus précisément, l'arrêt *Beaulac* a reconnu à toute personne accusée d'un acte criminel le droit à un procès dans la langue officielle de son choix.

Dans l'affaire *Arsenault-Cameron*<sup>(28)</sup>, la Cour suprême a reconnu que l'égalité réelle des deux langues officielles suppose que l'on peut, si nécessaire, traiter les communautés minoritaires différemment, en tenant compte de leur situation et leurs besoins particuliers, afin qu'elles reçoivent un niveau d'instruction équivalent à celui de la majorité. Les obligations énoncées à l'article 23 de la *Charte* comportent un caractère réparateur, ce qui suppose l'adoption de mesures positives pour promouvoir le développement des communautés de langue officielle.

Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>(29)</sup> a permis de reconnaître quatre principes fondamentaux qui ne sont pas inscrits dans la Constitution, mais qui font partie des conventions associées au système politique canadien : le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et enfin le respect des minorités. La protection des

---

(25) Commissariat aux langues officielles, « Il y a dix ans, le jugement *Mahé et al.* de la Cour suprême du Canada transformait l'éducation dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire », communiqué, 14 mars 2000.

(26) *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.

(27) *État des lieux sur la situation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles*, Rapport final soumis à Justice Canada par Recherche PGF, 26 juillet 2002, p. 8.

(28) *Arsenault-Cameron c. l'Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

(29) *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

droits des minorités constitue, selon la Cour suprême, un « principe sous-jacent » ou une « valeur constitutionnelle » dont il faut tenir compte dans l'exercice du pouvoir constitutionnel et du pouvoir politique. Dans le cas des communautés de langue officielle, l'interprétation d'un tel principe a souvent laissé entendre l'importance de protéger les institutions communautaires, qui servent au maintien et au développement de ces communautés.

Dans la cause du maintien de l'hôpital Montfort<sup>(30)</sup>, la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu que cet hôpital constitue une institution essentielle à la survie et à l'épanouissement de la communauté franco-ontarienne. En décidant de réduire massivement les services de santé offerts par cet hôpital, ainsi que le proposait la Commission de restructuration sur les services de santé, on allait à l'encontre du principe constitutionnel non écrit du respect du droit des minorités. Cette décision aura eu des répercussions dans l'ensemble du pays, puisque les conclusions de ce jugement sont de plus en plus utilisées pour soutenir l'importance du maintien des institutions communautaires pour l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle.

De tels jugements montrent que la finalité des droits linguistiques doit être l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Ces droits doivent être interprétés dans leur contexte, en tenant compte de la situation particulière de chaque communauté et de la dynamique linguistique particulière de chaque province et territoire. Cela suppose que des traitements différenciés peuvent être appliqués pour tenir compte de la diversité des situations.

Les recours judiciaires ne permettent cependant pas de régler tous les problèmes vécus par les communautés francophones et acadiennes. Dans une étude publiée en 2001, Angéline Martel note par exemple que seulement la moitié de l'effectif scolaire cible (c.-à-d. les enfants nés de parents de langue maternelle française) est aujourd'hui inscrite à l'école française. Douze ans après le jugement rendu dans l'affaire *Mahé*, l'auteure constate qu'une proportion significative d'enfants francophones ne vont pas à l'école française, ce qui contribue en quelque sorte à diminuer la vigueur des communautés francophones vivant en milieu minoritaire<sup>(31)</sup>. Selon Pierre Foucher : « Si les droits linguistiques sont interprétés en dehors de leurs contextes

---

(30) *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des soins de santé)*, [2001] 56 R.J.O. (3e) 577.

(31) Angéline Martel, *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002. Analyse pour un aménagement du français par l'éducation*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2001.

social et politique, ils deviennent incompréhensibles et, à la limite, inutiles.»<sup>(32)</sup> Ainsi, le développement des communautés minoritaires de langues officielles ne dépend pas que des juristes. Ce développement ne sera réellement assuré que par la prise en charge et l'exercice réel du pouvoir par ces communautés. À ce sujet, Michael Mandel croit que :

Avoir un droit ne signifie pas nécessairement que l'on est plus en sécurité. La capacité de tirer parti de certains droits, de les utiliser, repose sur le pouvoir social [...] Certains droits ne sont pas seulement dénués d'utilité lorsqu'on ne possède pas de pouvoir social; ils n'ont carrément pas le même sens.<sup>(33)</sup>

De plus, les recours judiciaires exigent du temps, de l'énergie et des ressources financières qui, au bout du compte, ne favorisent pas nécessairement l'action des gouvernements. Sans une affirmation claire de volonté politique de la part des gouvernements en vue de faire progresser les droits des minorités, l'interprétation de ces derniers par les tribunaux semble vaine. Dès son entrée en fonction, la nouvelle commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, a reconnu que : « les mécanismes d'enquête et la menace de recours judiciaires semblent avoir instillé une attitude de résistance qu'il faut désamorcer par un changement de la culture des organisations fédérales à l'égard de la dualité linguistique »<sup>(34)</sup>. Elle ajoute : « la Commissaire, comme les communautés minoritaires de langue officielle, estiment qu'il y a eu assez de jugements pour clarifier la portée des droits linguistiques, qu'il faut maintenant une responsabilisation politique et administrative concrète »<sup>(35)</sup>. L'ancien ministre des Affaires intergouvernementales, l'honorable Stéphane Dion, a quant à lui soutenu que pour en arriver à une protection optimale des droits le domaine des langues officielles, il faut s'appuyer à la fois sur l'action judiciaire et sur la responsabilité politique. Selon lui :

Les batailles judiciaires accaparent les ressources, épuisent les parties en cause et créent parfois des divisions au sein des communautés [...] Tant que les gouvernants n'assumeront pas eux-mêmes leurs responsabilités

---

(32) Pierre Foucher, « Les droits linguistiques au Canada », dans Joseph-Yvon Thériault (dir.), *Francophonies minoritaires au Canada. L'état des lieux*, Moncton, Les Éditions de l'Acadie, 1999, p. 307.

(33) Michael Mandel, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Les Éditions du Boréal, 1996, p. 263.

(34) Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 1999-2000. Le tissu social canadien*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2000, p. 100.

(35) *Ibid.*, p. 8.

constitutionnelles et légales vis-à-vis du bilinguisme canadien, les citoyens et les communautés auront raison de se tourner vers les tribunaux. En même temps, il importe que le recours judiciaire soit utilisé à bon escient. Il doit inciter et encourager les gouvernements à agir dans le bon sens et ne rien faire pour les en dissuader.<sup>(36)</sup>

À la lumière de ces propos, on remarque que de plus en plus d'intervenants dans le domaine des langues officielles estiment que le temps, l'énergie et les ressources financières consacrés aux recours répétés aux tribunaux devraient plutôt être investis dans le développement réel des communautés. Il faut trouver des moyens plus efficaces pour assurer leur développement et encourager la manifestation d'un plus grand leadership politique à leur égard.

### **B. Les revendications nationalistes du Québec et la protection des droits chez les communautés minoritaires de langue officielle : une source de tension**

La nature des relations entre les francophones du Québec et les communautés francophones et acadiennes du Canada a grandement varié au cours du dernier siècle. Après une relation plutôt harmonieuse dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, il s'est produit une rupture idéologique entre les francophonies canadienne et québécoise au moment de la Révolution tranquille, lorsque le gouvernement de Jean Lesage a amorcé une réforme majeure du cadre social et politique du Québec.

Jusqu'à la Révolution tranquille, [...] l'établissement d'une nation canadienne-française d'un océan à l'autre était un élément clé de la vocation du Québec. Au moment de la Révolution tranquille, la population canadienne-française d'alors a commencé à s'identifier et à se limiter à son territoire. L'affirmation québécoise s'installant progressivement provoqua l'éclatement de la nation canadienne-française. C'est ainsi que s'est amorcé graduellement l'éloignement des différentes communautés.<sup>(37)</sup>

En 1967, des États généraux du Canada français ont réuni des francophones de tout le Canada afin de discuter de l'avenir de la nation canadienne-française. La tenue des États

---

(36) Stéphane Dion, « La juste utilisation du droit dans le domaine des langues officielles », notes pour une allocution, discours devant les membres de l'Association du Barreau de l'Ontario, Toronto, 24 janvier 2002.

(37) Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La francophonie canadienne ... Un espace à reconnaître*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 1993, p. 19.

généraux a marqué une nouvelle scission entre le Québec et les communautés francophones du Canada, le premier ayant rejeté « l'idée du Canada français pour se définir sur une base territoriale »<sup>(38)</sup>. Durant les mêmes années, les communautés francophones du Canada en sont venues à redéfinir leur propre identité sur une base plus territoriale. Ainsi, l'identification en tant que « Franco-Ontarien », « Franco-Manitobain » ou encore « Fransaskois » est graduellement venue remplacer la notion de « Canadien-français ».

La vision des langues officielles soutenue par les communautés francophones, qui est fondée sur l'égalité des droits, a contribué dans les années 1980 et 1990 à creuser le fossé entre le Québec et les communautés francophones et acadiennes du Canada. Il suffit de retourner aux positions prises par les deux parties dans le cadre du jugement rendu dans l'affaire *Mahé*, en 1990, pour avoir un exemple de l'opposition entre ces deux visions. Ce jugement avait pour but de reconnaître le droit de gestion scolaire des communautés minoritaires de langue officielle du Canada, un droit qui était garanti par l'article 23 de la *Charte* selon les communautés francophones et acadiennes. Dans son mémoire à la Cour suprême, le Procureur général du Québec a reconnu que la *Charte* garantit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, mais que le domaine de l'éducation demeure un domaine de compétence exclusivement provincial. Ainsi :

[...] le Procureur général soutient qu'il appartient aux provinces, dans l'exercice de leur compétence législative, d'assurer l'atteinte de ces objectifs en prescrivant les programmes d'études qui doivent être offerts tant à la majorité qu'à la minorité [...] Les provinces peuvent aménager l'étendue des contrôles de la minorité, si les circonstances le permettent.<sup>(39)</sup>

En réclamant une égalité de traitement avec la majorité anglophone de leur province et avec la minorité anglophone du Québec, les communautés francophones sont entrées directement en contradiction avec les volontés du Québec de promouvoir la langue française sur son territoire. Ces visions contradictoires se sont exprimées de nouveau lors des négociations entourant l'*Entente de Charlottetown* en 1992. À cette époque, les communautés francophones recommandaient l'enchâssement du principe de la dualité linguistique dans la

---

(38) Gaétan Gervais, « Du Canada-français à l'Ontario français », *Le Devoir*, 20 mars 2004, p. F8.

(39) Procureur général du Québec, *Mémoire de l'intervenant*, 9 mai 1989, p. 2 et 10.



Constitution canadienne, tandis que le Québec prônait la reconnaissance d'une société distincte. Selon José Woehrling :

Cette divergence de points de vue, voire ce conflit, entre francophones du Québec et francophones hors Québec s'explique, de toute évidence, parce qu'en matière de droits linguistiques on vise à établir une symétrie entre la situation des minorités francophones et celle de la minorité anglo-québécoise. Dès lors, sur le plan politique, toute diminution des droits de la minorité anglo-québécoise peut servir de prétexte pour imposer un même traitement aux francophones hors Québec, sans tenir compte que la situation de départ des deux groupes est très différente et que les droits des anglophones du Québec, même limités par la Loi 101, sont encore plus considérables que ceux reconnus aux francophones dans la plupart des autres provinces. En outre, sur le plan juridique, toute augmentation des droits des minorités, dans la mesure où elle s'applique symétriquement à travers le Canada, donne de nouvelles armes à la minorité anglaise pour contester la Loi 101 et menace la politique linguistique du Québec.<sup>(40)</sup>

Depuis le début des années 1990, les francophones du Québec et les communautés minoritaires francophones des autres provinces reconnaissent de plus en plus l'importance d'effectuer un rapprochement. En 1993, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) a proposé une politique de rapprochement entre le Québec et les communautés francophones et acadiennes, selon laquelle :

Le Québec pourrait choisir d'être, dans les faits, le leader de la francophonie canadienne et d'Amérique, en plus d'être le leader de la francophonie québécoise [...] Plutôt que de se considérer comme la source et l'unique dépositaire de cette richesse qu'est la francophonie d'Amérique, le Québec contribuerait à faire de cette dernière l'outil de développement culturel et économique de tous les francophones du nord de ce continent. Pour cela, il lui faudra accepter que le statut du français à l'extérieur du Québec ne peut être coupé de la réalité québécoise et que le développement et la promotion du français est un phénomène continental qui ne se limite pas au Québec.<sup>(41)</sup>

---

(40) José Woehrling, « Convergences et divergences entre les politiques linguistiques du Québec, des autorités fédérales et des provinces anglophones : le nœud gordien des relations entre les Québécois francophones, la minorité anglo-québécoise et les minorités francophones du Canada », dans Gouvernement du Québec, *Pour un renforcement de la solidarité entre francophones au Canada. Réflexions théoriques et analyse historique, juridique et sociopolitique*, Québec, Conseil de la langue française, 1995, p. 338.

(41) Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (1993), p. 25.

En 1994, le Conseil de la langue française du Québec a reconnu l'importance pour tous les francophones du Canada de se doter de moyens de protéger et de promouvoir la langue française, en renforçant la solidarité entre les francophones au Canada par une collaboration plus poussée<sup>(42)</sup>. Cette volonté de promotion s'est traduite dans la politique du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes de 1995 par l'engagement à assurer « le rayonnement de la langue française au Canada » et « la vitalité des communautés francophones partout au pays ». Selon cette politique :

La solidarité entre les francophones s'exprimera le mieux si elle est vécue à travers des partenariats qu'ensemble ils voudront concevoir, planifier et mettre en œuvre dans les secteurs les plus importants pour le rayonnement de la langue française et pour la vitalité de leurs communautés. Le gouvernement du Québec entend jouer un nouveau rôle dans ce contexte en concertation avec toutes les personnes qui voudront participer à ce nouvel élan, au Québec et dans les communautés francophones et acadiennes du Canada. Désormais, il axera son action sur la réalisation de projets communs qui permettront de faire progresser le dialogue et les échanges entre tous les francophones de sorte que s'amplifie l'usage de la langue française.<sup>(43)</sup>

Depuis le mois de mars 2003, le gouvernement du Québec s'est maintes fois prononcé en faveur d'un rapprochement et d'un renouvellement de son engagement envers les communautés francophones et acadiennes du Canada. Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, s'est engagé notamment : à jouer un rôle plus actif dans le cadre de la Conférence interministérielle des affaires francophones; à revoir en profondeur la Politique du Québec à l'égard des communautés francophones et acadiennes du Canada; à créer un nouveau Centre de la francophonie dans les Amériques; à établir un inventaire exhaustif des dossiers prioritaires des communautés francophones vivant en situation minoritaire; et à tenir des forums sectoriels sur des sujets qui préoccupent ces communautés (p. ex. éducation, santé, culture, etc.).

---

(42) Gouvernement du Québec, *Pour un renforcement de la solidarité entre francophones au Canada : réflexions théoriques et analyses historique, juridique et sociopolitique* (1995).

(43) Gouvernement du Québec, *Politique du Québec à l'égard des communautés francophones et acadiennes du Canada. Un dialogue, une solidarité agissante*, Québec, Gouvernement du Québec, 1995, p. 4.

**C. La reconnaissance des situations particulières vécues  
par les communautés minoritaires de langue officielle :  
une action qui va au-delà des recours judiciaires**

Depuis la fin des années 1990, on constate une certaine volonté d'action qui se situe au-delà des recours judiciaires au sein des communautés francophones en situation minoritaire. Dans un mémoire présenté au début de l'année 2000, l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO) reconnaissait l'importance d'établir des partenariats entre les communautés francophones du Canada et constatait que l'augmentation des droits qui leur ont été accordés au cours des dernières années n'a pas eu pour effet d'augmenter les services dont elles peuvent bénéficier. Selon l'ACFO, « il existe un écart assez large entre le discours légal et la réalité [...] nous devons, ensemble, trouver les moyens d'éliminer autant que possible les luttes devant les tribunaux, les délais et les reculs de tout genre »<sup>(44)</sup>. La voie juridique semble donc de plus en plus envisagée comme la voie du dernier recours.

On semble également accorder de plus en plus d'importance à la prise en compte de la diversité des situations entre les différentes communautés minoritaires. En 1998, la FCFA reconnaissait que : « dans le cadre des prochaines négociations [des ententes Canada-communautés], le concept de l'asymétrie doit être respecté en tout temps, c'est-à-dire de reconnaître les différents niveaux de développement et les réalités spécifiques à chacune des communautés »<sup>(45)</sup>. Lors du Forum de la Francophonie tenu en mai 2004, le président de la FCFA a affirmé : « Il faudra un jour que notre système législatif et juridique reconnaisse un principe d'asymétrie, car le problème vient souvent du fait que l'on cherche à appliquer certains droits de façon identique aux communautés francophones en milieu minoritaire et à la communauté anglophone du Québec. La situation est pourtant bien différente. »<sup>(46)</sup> Lors du même forum, le ministre Benoît Pelletier s'est dit « heureux de constater l'émergence d'un certain consensus autour de la notion d'asymétrie, une notion qui tient davantage compte de la réalité, une notion à laquelle les tribunaux pourraient vouloir se montrer sensibles et une notion

---

(44) Association canadienne-française de l'Ontario, *Urgence d'agir. Nous sommes, nous serons. Mémoire sur la vitalité de notre communauté francophone et de son érosion par l'assimilation*, 3 janvier 2000, p. 2 et 33.

(45) Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Synthèse des discussions et résolution de suivi du Conseil national des présidentes et des présidents de la FCFA du Canada pour l'évaluation des Ententes Canada-communautés*, document non officiel fourni par la FCFA, juin 1998, p. 2.

(46) Georges Arès, *Mot du président de la FCFA du Canada*, Forum de la Francophonie, Québec, 30 avril 2004.

qui pourrait nous permettre de défendre ensemble encore mieux la langue française qui au fond [...] est celle qui a besoin d'être protégée »<sup>(47)</sup>.

Le contexte actuel semble donc être favorable à l'adoption de mesures qui se fondent sur l'asymétrie et la reconnaissance des circonstances particulières vécues par les communautés. Les deux prochaines sections se pencheront sur la définition de cette notion et sur les pratiques asymétriques telles qu'elles existent au Canada.

## **LE FÉDÉRALISME ASYMÉTRIQUE ET LES LANGUES OFFICIELLES**

### **A. La définition du fédéralisme asymétrique dans le contexte canadien**

Le fédéralisme, en principe, représente une forme d'organisation gouvernementale capable de préserver les notions d'unité et de diversité, au niveau tant des institutions politiques que des différentes communautés qui composent la fédération. Cependant, dans certains pays, ce type de régime politique a révélé certaines lacunes, en ce sens qu'il ne peut, à lui seul, répondre entièrement aux revendications de certaines minorités. Du *statu quo* à l'indépendance totale de ces dernières, plusieurs solutions médianes ont été proposées pour tenter de satisfaire à ces revendications au sein de l'ensemble fédéral. Parmi celles-ci figure le fédéralisme asymétrique, déjà présent sous certaines formes plus ou moins prononcées selon les fédérations. Ce type de fédéralisme est une forme d'aménagement des politiques plus respectueuse des besoins propres à chacune des communautés présentes au sein de la fédération. Il permet en effet d'accepter la diversité en donnant aux minorités le moyen de la faire reconnaître (p. ex. en leur accordant une gamme plus large de pouvoirs ou en leur reconnaissant une distinction de traitement ou de statut).

De fait, l'asymétrie laisse entrevoir la notion de différence. Elle suppose l'acceptation du fait qu'un individu, une collectivité ou un État, possédant ses caractéristiques propres, puisse être traité différemment des autres. Selon Pierre Foucher, deux formes d'asymétrie peuvent décrire les situations actuellement vécues par les deux principaux groupes linguistiques du Canada. La première forme est l'*asymétrie des pouvoirs et des compétences*<sup>(48)</sup>.

---

(47) Benoît Pelletier, *Allocution à l'occasion de la clôture du Forum de la Francophonie*, Forum de la Francophonie, Québec, 2 mai 2004.

(48) Foucher (1993), p. 216.

Cette notion touche plus particulièrement la collectivité québécoise, qui réclame plus d'autonomie et de pouvoirs dans les champs de compétence qui la concernent plus directement, alors que les autres membres de la fédération peuvent continuer, s'ils le désirent, de se fier au gouvernement fédéral dans ces domaines. Cette asymétrie suppose que les provinces puissent se voir attribuer des pouvoirs différents, afin de permettre la reconnaissance des caractéristiques particulières de l'une d'entre elles.

L'asymétrie des pouvoirs et des compétences est déjà présente à l'intérieur même de la Constitution. Par exemple, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait que les garanties linguistiques touchant aux débats parlementaires, aux tribunaux et à la publication des lois ne s'appliquaient qu'à la province de Québec et au Parlement du Canada. De même, la *Charte* adoptée en 1982 n'a reconnu le statut d'égalité des deux langues officielles qu'à la province du Nouveau-Brunswick et au Parlement du Canada. En outre, la disposition de dérogation contenue à l'article 33 de la *Charte* suppose qu'une asymétrie puisse être appliquée dans les faits par les provinces qui voudraient déroger à l'article 2 ou aux articles 7 à 15 de la *Charte*.

La deuxième forme d'asymétrie est l'*asymétrie des droits des minorités linguistiques*<sup>(49)</sup>. Elle suppose que les communautés minoritaires francophones et anglophones puissent se voir reconnaître des droits différents, en tenant compte de leurs besoins spécifiques et en vue d'assurer une équivalence (et non une uniformité) de traitement entre ces deux collectivités. En effet, les minorités francophones et anglophones ne possèdent pas le même niveau de développement, ni la même chance de survie, ni le même degré de protection au sein de leur territoire provincial. Pour répondre à cette asymétrie des besoins, les gouvernements fédéral, d'une part, et provinciaux, d'autre part, peuvent appliquer des traitements différenciés qui peuvent plus facilement tenir compte des exigences spécifiques de chacune de ces collectivités. L'asymétrie, en appliquant une reconnaissance différenciée aux diverses collectivités d'une fédération, vise en quelque sorte à rendre les rapports entre ces dernières plus « égalitaires ». Les unes étant désavantagées par rapport aux autres, il faut donc leur appliquer un traitement asymétrique contribuant à éliminer, ou du moins à limiter, ce désavantage.

---

(49) *Ibid.*

## **B. Les arrangements asymétriques et l'égalité libérale**

Les arrangements asymétriques supposent possible une décentralisation de la prise de décision là où la communauté s'identifie le mieux, c'est-à-dire au niveau provincial dans le cas du Québec ou au niveau local dans le cas des communautés minoritaires de langue officielle. Au Canada, le principe de l'asymétrie s'est cependant trouvé confronté au principe de l'égalité (c.-à-d. égalité des provinces et égalité des individus), surtout depuis l'entrée en vigueur de la *Charte*<sup>(50)</sup>. Le principe de l'égalité, contrairement à l'asymétrie, ne consiste pas à reconnaître la diversité au sein du pays. Au contraire, il consiste à affirmer l'uniformité à la fois des citoyens et des provinces, peu importe où sur le territoire canadien. Dans ce contexte, la langue est perçue comme une dimension de la citoyenneté commune et l'égalité des langues officielles sert de point d'appui au sentiment d'appartenance de tous les Canadiens<sup>(51)</sup>.

Depuis le rapatriement de la Constitution, les provinces anglophones ont souvent soutenu le principe d'égalité en vue déjouer les aspirations du Québec de se faire reconnaître un statut particulier au sein de la fédération. Cette vision pancanadienne a en quelque sorte contribué à vouer l'asymétrie à l'échec dans le contexte canadien. On croit souvent, à tort, que l'asymétrie crée des inégalités, qu'elle préfère les droits collectifs aux droits individuels, qu'elle ne confère pas des droits égaux aux citoyens. Pourtant, l'application d'un traitement différencié n'est pas incompatible avec la notion d'égalité des droits. Citons, à titre d'exemple, le principe de discrimination positive. Ce principe permet d'offrir à des personnes qui se retrouvent en situation de minorité (p. ex. les femmes, les peuples autochtones et les handicapés) des avantages afin qu'ils puissent mieux s'intégrer au sein de la société dans son ensemble. Or, de la même façon qu'on peut devoir traiter des gens différemment pour assurer leur égalité (car tout le monde n'est pas dans la même situation et n'a pas les mêmes besoins), on doit reconnaître que les minorités linguistiques peuvent avoir des besoins particuliers qui appellent des traitements particuliers. À ce sujet, Jean Lapointe dit que :

---

(50) Voir David Milne, « Equality or Asymmetry: Why Choose? », dans Douglas M. Brown et Ronald L. Watts (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 285 à 307. Voir aussi Réjean Pelletier, « Le Québec et le Canada : asymétrie des pouvoirs et logique d'égalité », Communication présentée au colloque *Politique des territoires*, 1998.

(51) Voir Robert Vipond, « Citizenship and the Charter of Rights: The Two Sides of Pierre Trudeau », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 14, 1996, p. 180. Voir aussi Kenneth McRoberts, « Les minorités linguistiques dans un partenariat Canada-Québec », dans Laforest et Gibbins (1998).

Dans la mesure où les systèmes démocratiques sont des systèmes centralisés égalitaires, ils établissent tout naturellement des équations entre les catégories d'individus pour lesquels ils légifèrent; cela sous forme d'égalité de type : individu x = individu y; province a = province b. Et c'est ainsi que l'on met en rapports d'égalité des groupes dissemblables aux pouvoirs très différents [...] L'effet pervers vient alors du fait que le législateur pense les problèmes en termes de catégories juridiques abstraites plutôt qu'en termes de catégories sociologiques et traite de façon semblable des groupes dont les pouvoirs, les besoins de langue ou les chances de survie sont très différents.<sup>(52)</sup>

Une tendance de plus en plus marquée se dessine au sein du milieu universitaire, selon laquelle l'appartenance linguistique est envisagée en fonction du territoire et non plus seulement en fonction de l'individu. Le principe est simple : plus les communautés linguistiques vivent sur un territoire où elles sont majoritaires, plus elles ont tendance à résister aux pressions exercées par la langue de la majorité qui les entoure. Selon Jean Laponce :

Pour la survie d'une langue, ce qui compte c'est à la fois le nombre d'individus qui l'utilisent et la densité géographique et sociale des contacts linguistiques entre ces individus [...] Le moyen le plus sûr de protéger une langue minoritaire [...], c'est de la concentrer dans l'espace physique, de la séparer le plus possible, au niveau géographique, de la langue dominante qui fait pression sur elle par le nombre, par le pouvoir social, et par le pouvoir politique.<sup>(53)</sup>

### **C. L'asymétrie et les communautés minoritaires de langue officielle**

La commissaire aux langues officielles a reconnu que « parce qu'elles vivent en situation minoritaire et que notre histoire ne les a pas toujours traitées avec équité, les communautés minoritaires de langue officielle sont en droit, au besoin, de bénéficier de mesures réparatrices destinées à rétablir l'égalité [de fait] des communautés de langue officielle »<sup>(54)</sup>. Ces traitements différenciés peuvent être appliqués soit par le gouvernement fédéral, soit par les gouvernements provinciaux, selon les champs de compétence desquels ils sont respectivement

---

(52) J.A. Laponce, « L'aménagement linguistique et les effets pervers », dans Paul Pupier et José Woehrling (dir.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, p. 42.

(53) *Ibid.*, p. 39.

(54) Commissariat aux langues officielles (2000), p. 29.

responsables. Ils cherchent en général à répondre à des besoins qui sont propres à chacune des communautés linguistiques visées, que ce soit en matière de protection de la langue, de niveau de développement, d'accès à l'éducation ou aux services sociaux, etc. Les communautés minoritaires de langue officielle, selon leur concentration dans une région donnée, possèdent des besoins différents, dont il faut tenir compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, notamment dans la conclusion d'ententes administratives qui les touchent plus particulièrement.

Il y a plusieurs années, la Commission Pépin-Robarts, en continuité avec l'esprit de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, a réfléchi sur des façons d'envisager l'asymétrie dans le domaine des droits linguistiques. Il était de l'avis de la Commission que l'asymétrie est conforme à l'esprit fédéral, puisqu'elle permet de mieux respecter les caractéristiques propres à chacune des communautés linguistiques du pays.

Nous reconnaissons d'emblée, comme une caractéristique permanente et inévitable de la société canadienne, la nécessité de prévoir, parmi les communautés qui la constituent, de très grandes variations. Ces variations doivent tenir compte des caractéristiques, des possibilités et des aspirations de ces communautés. Il en résultera des différences non moins sensibles d'une province à l'autre, nonobstant leur égalité constitutionnelle. Nous considérons même que c'est tout à fait naturel dans le cadre d'un système fédéral.<sup>(55)</sup>

La Commission proposait des moyens de conforter la majorité québécoise et de favoriser l'épanouissement des communautés francophones minoritaires dans les autres provinces, sans qu'une véritable contradiction s'exprime entre ces deux objectifs. En particulier, elle reconnaissait ouvertement l'asymétrie de fait existant entre les différentes communautés linguistiques du pays et supposait que la reconnaissance de la dualité passe par la reconnaissance du fait que le Québec constitue le principal foyer des francophones au Canada. Selon la Commission : « [c]'est aux provinces et aux minorités linguistiques elles-mêmes, et non au gouvernement central qu'il appartient d'appuyer l'action culturelle des minorités anglophones ou francophones partout où celle-ci revêt un caractère local ou provincial »<sup>(56)</sup>. Une telle proposition supposait une décentralisation des compétences en matière linguistique vers les

---

(55) Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver. Observations et recommandations*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 44. [Rapport présenté conjointement par Jean-Luc Pépin et John P. Robarts.]

(56) *Ibid.*, p. 58.



provinces, ces dernières étant jugées plus aptes à répondre aux réalités spécifiques des minorités présentes sur leur territoire.

Pour rendre plus acceptable l'application d'arrangements asymétriques dans le contexte canadien, il faut chercher à reconnaître la dimension sociologique de la notion de minorité. Selon Robert Vandycke :

Plutôt que de s'en tenir à une définition très générale (voire simpliste) [du concept de minorité] et d'accorder à tous les groupes qui correspondent aux critères retenus tout un ensemble de droits, ne conviendrait-il pas de prendre acte de la diversité des situations? On partirait alors de cette pluralité, que l'on s'attacherait à classifier. Le droit s'ajusterait ainsi beaucoup mieux à la réalité sociologique et les droits pourraient être gradués et mieux adaptés aux différents types de minorités, en fonction de leur environnement. La question controversée de savoir quels groupes culturels doivent être protégés, quelle est la nature et l'étendue de cette protection, s'appliquerait ainsi à des objets beaucoup plus particuliers; le débat politique et juridique perdrait peut-être un peu de sa charge émotive.<sup>(57)</sup>

La survie des communautés minoritaires, en particulier celles qui sont les plus dispersées, dépend en grande partie de leur poids politique et de la possibilité d'accéder à des institutions sociales et économiques qui pourront assurer leur développement communautaire. Selon Christer Laurén, « c'est la participation active de la minorité dans la conduite des affaires qui la touchent qui détermine les possibilités qu'elle a d'utiliser sa langue »<sup>(58)</sup>.

Pour assurer le développement et l'épanouissement à long terme des communautés minoritaires de langue officielle, il est donc essentiel que le gouvernement soutienne une vision du bilinguisme qui va au-delà du droit individuel, en cherchant à appuyer les institutions et les associations directement reliées à la communauté. De fait, le développement communautaire ne peut être assuré que si les minorités ont accès à des associations pour représenter leurs intérêts, à des services d'éducation et de santé dans leur langue et à la possibilité d'entretenir des liens avec les autres membres de leur communauté qui partagent une même langue sur un territoire donné. Les communautés francophones en situation minoritaire ont besoin de leaders qui assureront leur survivance en contrôlant des institutions sociales qui leur sont propres et dans lesquelles elles se retrouvent en nombre suffisant. Les

---

(57) Robert Vandycke, « Le droit des minorités : quels droits, pour quelles minorités? Du concept à une typologie des minorités », dans Jean Lafontant (1993), p. 91.

(58) Christer Laurén, « Le suédois en Finlande », dans Jacques Maurais (dir.), *Politique et aménagement linguistiques*, Québec, Conseil de la langue française, 1987, p. 244.

débats qui ont entouré la cause Montfort en Ontario ont été un rappel du fait que, pour les francophones de cette province, le maintien de l'accès à des soins de santé dans leur langue est essentiel à leur survie au sein du territoire ontarien.

## LES PRATIQUES FONDÉES SUR L'ASYMÉTRIE

Après les nombreuses compressions budgétaires des années 1990, on a constaté une diminution de l'aide fédérale aux communautés minoritaires de langue officielle. Quelques rapports gouvernementaux ont traité de la portée des transformations gouvernementales sur les droits linguistiques au Canada, en reconnaissant que ces dernières ont nui à la qualité des services offerts aux communautés de langue officielle et ont entraîné une perte de droits dans le domaine des langues officielles<sup>(59)</sup>. Afin de répondre aux transformations gouvernementales qui sont survenues au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris un certain nombre d'initiatives visant à pallier le manque de service dans le domaine des langues officielles. Dans ce contexte, il fallait trouver de nouveaux moyens, moins coûteux et plus efficaces, pour continuer de répondre aux besoins de ces communautés, en accentuant la concertation avec leurs organismes porte-parole. Les gouvernements ont donc commencé à envisager de nouvelles formes d'accommodement des différentes collectivités composant la fédération. Ces formes sont axées sur les ententes administratives, la concertation et la coordination entre les gouvernements et les communautés. Ces communautés en sont venues à considérer de plus en plus que leur développement s'avère conditionnel à leur capacité de participer davantage à la prise de décision les concernant. Dans son rapport au Conseil du Trésor, Yvon Fontaine a souligné l'importance d'établir une relation de confiance entre le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle « en tenant compte de la diversité de leurs conditions et de leurs besoins »<sup>(60)</sup>.

---

(59) Voir Donald J. Savoie, *Collectivités minoritaires de langues officielles : promouvoir un objectif gouvernemental*, document préparé à la demande du ministre du Patrimoine canadien, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé, novembre 1998. Voir aussi Yvon Fontaine *et al.*, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor, l'honorable Marcel Massé, Ottawa, Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, janvier 1999. Voir aussi L'honorable Jean-Maurice Simard, *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre. Le développement et l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes : une responsabilité fondamentale du Canada*, Ottawa, Le Sénat du Canada, 16 novembre 1999.

(60) Fontaine (1999), p. 57.

Au cours des dernières années, la gestion des langues officielles au Canada a été de plus en plus marquée par des pratiques asymétriques qui tiennent compte, à divers degrés, des besoins de ces communautés. Des initiatives concrètes ont été entreprises par les différents ministères fédéraux, en particulier le ministère du Patrimoine canadien, afin de favoriser le développement des communautés de langue officielle. Parmi les principaux programmes lancés par le ministère du Patrimoine canadien, on compte les ententes fédérales/provinciales-territoriales dans le domaine de l'enseignement (langue de la minorité et langue seconde), les ententes fédérales/provinciales-territoriales pour la promotion des langues officielles, les ententes Canada-communautés et le Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle. L'ancien ministre des Affaires intergouvernementales, Stéphane Dion, a fait l'affirmation suivante à propos de ces programmes :

Chaque politique est conçue en fonction des besoins qui émergent du contexte, qu'il s'agisse des ententes Canada-communautés, ou de chaque entente fédérale-provinciale-territoriale pour l'instruction dans la langue de la minorité, ou pour l'enseignement de la langue seconde, ou pour la promotion des langues officielles ou pour la prestation de services publics touchant notamment les arts et la culture, la santé, la traduction, la formation linguistique, le développement économique et les services juridiques. Si, au bout du compte, les sommes que les différents programmes de Patrimoine canadien destinent aux minorités de langue officielle font en sorte que les francophones vivant en dehors du Québec reçoivent un financement par habitant qui est plus de deux fois supérieurs à celui accordé aux anglophones du Québec, ce n'est pas en raison d'une volonté de privilégier le français *a priori*, c'est plutôt parce que les besoins ne sont pas les mêmes [...] Le gouvernement du Canada ne ménage aucun effort pour que ses politiques linguistiques et culturelles tiennent compte des circonstances particulières de chaque province, de chaque communauté.<sup>(61)</sup>

Pour illustrer plus en détails les pratiques asymétriques du gouvernement fédéral en matière de langues officielles, nous prendrons l'exemple des ententes Canada-communautés. Une première série d'ententes Canada-communautés a été négociée dans chaque province et territoire en 1994-1995, puis une autre série l'a été en 1999-2000. La prochaine ronde de négociations est prévue pour 2004-2005. Ces ententes sont négociées en consultation avec les différents organismes porte-parole de ces communautés.

---

(61) Stéphane Dion, « Les droits linguistiques au Canada : une application symétrique et asymétrique », notes pour une allocution, discours prononcé dans le cadre du Colloque sur les droits linguistiques, Université de Moncton, Moncton, 15 février 2002.

Le gouvernement canadien veut, au moyen de ces ententes, favoriser la prise en charge des communautés par elles-mêmes. Les ententes offrent un financement aux organismes des milieux minoritaires dans un ensemble de domaines comme la culture, l'éducation, la santé, l'économie, etc. Pour obtenir ce financement, les organismes doivent fournir au gouvernement un plan d'action pluriannuel précisant les priorités et les actions qu'ils entendent poursuivre pour favoriser le développement de leur communauté. Ces plans peuvent varier d'une province à l'autre, en fonction des besoins propres à chacune des communautés.

Par exemple, les quatre secteurs prioritaires retenus par la communauté francophone de la Colombie-Britannique pour 1999-2004 étaient : l'institutionnalisation; la formation et la gestion des ressources humaines; le réseautage et la visibilité; le partenariat et le regroupement. De son côté, la communauté franco-ontarienne a retenu sept axes de développement pour 2001-2006 : l'épanouissement de la vie en français en Ontario; la reconnaissance des droits des francophones en Ontario; l'accès universel, en français, à toute la gamme de services et de programmes; la vitalité organisationnelle à tous les niveaux; la participation active des francophones sur les scènes locales, régionales, provinciale, nationale et internationale; la concertation de l'Ontario français; la continuité de l'Ontario français. Le financement offert au moyen de ces ententes varie également d'une province à l'autre, en fonction des besoins spécifiques exprimés par chacune des communautés de langue officielle.

Un autre exemple récent de cette prise en compte des situations particulières vécues par les communautés de langue officielle se situe à l'intérieur du Plan d'action pour les langues officielles, annoncé par le gouvernement du Canada en mars 2003. Dans ce plan d'action, le gouvernement a prévu toute une série de mesures qui touchent à la fois à l'éducation, au développement des communautés, à la fonction publique fédérale ainsi qu'aux industries de la langue. Les mesures énoncées dans ce plan d'action varient selon qu'elles sont destinées aux communautés francophones ou anglophones. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, l'enseignement à distance constitue le principal moyen privilégié par le gouvernement pour répondre aux besoins des communautés anglophones vivant à l'extérieur de la région de Montréal. Les mesures privilégiées pour les communautés francophones sont beaucoup plus nombreuses, puisque les lacunes en matière d'enseignement dans la langue de la minorité vécues par ces communautés sont plus importantes. Les principaux secteurs privilégiés sont le recrutement et la rétention des élèves, l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés, l'amélioration de l'accès aux études postsecondaires, l'accès aux établissements de la petite

enfance, la création de centres scolaires communautaires et l'enseignement à distance. Avec les nouveaux fonds consentis dans le domaine de l'éducation, le gouvernement fédéral s'est engagé à appuyer des projets novateurs en fonction des priorités dégagées dans chacune des communautés minoritaires de langue officielle.

Les actions du gouvernement fédéral ont donc eu tendance, au fil des ans, à favoriser plus systématiquement l'application de traitements asymétriques aux différentes communautés minoritaires de langue officielle. Cette tendance en faveur de la reconnaissance de la diversité des situations se reflète dans un nombre grandissant de documents publiés par les ministères fédéraux. Par exemple, les auteurs d'une étude commandée par le ministère de la Justice à l'été 2002 énumèrent des mesures susceptibles d'améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles en tenant compte des besoins spécifiques de chaque province et territoire. Selon eux, « les provinces et les territoires se situent à des stades divers en matière d'accès à la justice dans les deux langues officielles »<sup>(62)</sup>. Les auteurs constatent que l'accès à la justice en français dans les trois territoires est très limité en raison d'une infrastructure judiciaire moins développée, contrairement aux trois provinces centrales (Québec, Nouveau-Brunswick et Ontario), où les difficultés en matière d'accès à la justice sont moins importantes. De plus, on remarque que l'insatisfaction à l'égard de l'offre de services judiciaires et juridiques est beaucoup plus élevée dans les communautés francophones (elle varie de 45 à 58 p. 100, selon les domaines) que dans les communautés anglophones (où elle se situe entre 0 et 13 p. 100, selon les domaines). Pour remédier à ces problèmes, les auteurs proposent une série de solutions qui s'adaptent aux contextes particuliers des communautés minoritaires de chaque province et territoire.

## CONCLUSION

Comme nous l'avons vu, l'utilisation du droit a donné des résultats bénéfiques au sein des communautés minoritaires de langue officielle au cours des dernières années. L'ancien ministre des Affaires intergouvernementales, Stéphane Dion, a cependant reconnu qu'« il serait bien plus souhaitable que les gouvernements et les législateurs fassent preuve de leadership et adoptent dorénavant d'eux-mêmes, sans y être poussés par les tribunaux, l'approche dynamique

---

(62) *État des lieux sur la situation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles* (2002), p. 41.

et libérale qui leur est clairement indiquée par la jurisprudence »<sup>(63)</sup>. L'épanouissement des communautés sera le mieux assuré si ces dernières ont accès à des institutions et à des services offerts dans leur langue, dans tous les aspects de leur existence (c.-à-d. éducation, santé, justice, etc.). Le gouvernement doit donc trouver des moyens de répondre aux besoins de développement à long terme de ces communautés. Avec le fédéralisme asymétrique, il devient plus acceptable de donner aux minorités le moyen de faire reconnaître la diversité linguistique qui caractérise le pays.

L'utilisation du droit et le recours aux arrangements asymétriques doivent être perçus comme des formes d'accommodement complémentaires dans le domaine des langues officielles. L'élaboration des politiques au Canada est déjà marquée, depuis quelques années, par l'adoption de pratiques asymétriques. D'ores et déjà, un nombre grandissant de communautés francophones en situation minoritaire semblent reconnaître les bienfaits de l'asymétrie et l'apport du Québec dans l'appui de leurs revendications.

Le succès de l'application de mesures asymétriques dépend en définitive de la volonté politique de les implanter. L'engagement énoncé par le gouvernement fédéral dans son récent Plan d'action pour les langues officielles, qui vise notamment à renforcer les mécanismes de consultation auprès des communautés, constitue un pas dans la bonne direction. La nouvelle vision du gouvernement du Québec, qui vise un rapprochement et un engagement renouvelé à l'égard des communautés francophones en situation minoritaire, inspire elle aussi confiance. Le Forum de la Francophonie organisé en mai 2004 par ce même gouvernement constitue un signe tangible d'une solidarité renouvelée entre les diverses collectivités francophones du Canada. Seule l'application de mesures concrètes qui tiennent compte des priorités et des besoins réels des communautés représentera un gage de réussite dans la concrétisation de ces divers engagements.

---

(63) Dion (2002).