25 ANS DE LA *CHARTE* : UNE EXPRESSION DE L'IDENTITÉ CANADIENNE

RÉSUMÉ

Durant ce quart de siècle, s'inspirant d'une conversation sur la langue qui a vu le jour avec la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la *Charte* a déclenché une série d'événements qui ont enclenché un processus de rétablissement des droits linguistiques, modifié le comportement des gouvernements et créé une nouvelle dynamique pour les minorités linguistiques au Canada. L'inclusion des droits linguistiques dans la *Charte*, la *Loi sur les langues officielles* et sa modification subséquente est la reconnaissance de la valeur intrinsèque des communautés française et anglaise qui ont aidé à forger l'identité du Canada. Le français et l'anglais sont des langues canadiennes qui appartiennent à tous les Canadiens ; la *Charte* a accéléré le processus visant à faire de cette prétention une réalité.

Durant ce quart de siècle, la *Charte* a suscité une conversation nationale entre les tribunaux, les gouvernements et les communautés de langue officielle qui a fait évoluer l'interprétation des droits linguistiques. En fait, j'oserais même affirmer que, au cours des ans, plutôt que les universités canadiennes ou les élus lors de débats au Parlement, c'est la Cour suprême du Canada qui a formulé, dans ses arrêts, certaines des plus éloquentes déclarations sur l'importance de la langue comme élément de l'identité personnelle et collective. En 1990, la Cour suprême statuait ce qui suit : « [u]ne langue est plus qu'un simple moyen de communication ; elle fait partie intégrante de l'identité et de la culture du peuple qui la parle » et « [c]'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent ».[1]

Cette décision et d'autres reflètent la conversation engagée au Canada sur la langue, auquel ont pris part des personnalités aussi différentes qu'André Laurendeau, Marshall McLuhan et Camille Laurin. Par exemple, André Laurendeau, coauteur des fameuses « pages bleues » du rapport final de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, a décrit l'importance cruciale de la langue comme étant au cœur de la vie intellectuelle et émotive de toute personne.[2] Cette conversation ne date pas de la ratification de la *Charte* en 1982. C'est le Parlement qui, au début des années 1960, a commencé à réagir aux disparités évidentes, sur les plans politique, économique et social, entre le Canada français et le Canada anglais.

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, créée par Lester Pearson en 1963, a indiqué aux Canadiens et aux Canadiennes, en 1965, que le Canada traversait alors une des plus grandes crises de son histoire.[3] La Commission royale d'enquête a examiné le paradoxe du bilinguisme officiel : un paradoxe encore largement mal compris. Une politique de langues officielles ne vise pas à exiger que tous apprennent deux langues – quoique, à l'évidence, si personne n'est bilingue, la politique restera lettre morte. Une politique de langues officielles a deux objectifs fondamentaux : protéger les personnes unilingues et protéger les communautés de la langue de la minorité. Quatre millions de Canadiens et de Canadiennes d'expression française au Canada sont unilingues, et une des principales raisons d'être de la *Loi sur les langues officielles* est de veiller à ce qu'ils et elles reçoivent du gouvernement fédéral le même niveau de service que les vingt millions de Canadiens et Canadiennes d'expression anglaise unilingues. Un million de

GRAHAM FRASER Le 17 octobre 2006, après une carrière comme journaliste qui a débuté en 1968, Graham Fraser est devenu le sixième Commissaire aux langues officielles. Auteur du livre Le Parti Québécois (1984), son livre le plus récent est : *Sorry, I don't speak French : Ou pourquoi quarante ans de politiques linguistiques au Canada n'ont rien réglé..ou presque* (2006).

Canadiens et de Canadiennes d'expression française vivent également dans des communautés minoritaires dans l'ensemble du Canada, et près d'un million de Canadiens et de Canadiennes d'expression anglaise vivent dans des communautés minoritaires au Québec. Ces communautés méritent non seulement de survivre, mais également de prospérer.

Avec l'arrivée d'immigrants de toutes les parties du monde et la société multiculturelle d'aujourd'hui, les identités collectives sont vraisemblablement moins fortement fondées qu'auparavant sur la langue et la religion. En effet, ce qui les caractérise aujourd'hui, ce sont les multiples affiliations.[4]

En fait, un des changements les plus dramatiques dans les relations entre les anglophones et les francophones au Canada est que les deux groupes linguistiques accueillent de nouveaux arrivants. Dans nombre de cas, ces nouveaux arrivants deviennent plus rapidement conscients que de nombreux Canadiens et de nombreuses Canadiennes de naissance de l'importance de la dualité linguistique pour l'identité du Canada. De fait, s'il devenait nécessaire de démontrer que la diversité culturelle et la dualité linguistique sont complémentaires, et non contradictoires, nos deux dernières gouverneures générales en seraient la preuve. Michaëlle Jean et Adrianne Clarkson étaient toutes deux de jeunes filles lorsqu'elles sont arrivées au Canada, l'une d'Haïti et l'autre de Hong Kong; toutes deux ont adhéré à une communauté linguistique; toutes deux ont décidé de vraiment prendre part à la conversation canadienne, et toutes deux allaient devenir non seulement compétentes, mais également éloquentes dans les deux langues officielles.

Comment définir alors les communautés de langue officielle? Comment est-ce que le sens d'appartenance à une communauté se crée et s'organise? Comment évaluons-nous l'épanouissement d'une communauté? Ces questions ont pris de plus en plus d'importance non seulement dans le contexte sociologique, mais également dans le contexte juridique. La notion même de l'épanouissement d'une communauté est enchâssée dans le cadre judiciaire canadien puisqu'elle a trait au principe de l'égalité du français et de l'anglais garanti par l'article 16 de la *Charte*.[5] En novembre 2005, presque tous les partis politiques se sont prononcés en faveur d'une modification de la *Loi sur les langues officielles*[6] visant à ce que le gouvernement fédéral ait l'obligation, en vertu de la loi, de prendre des « mesures positives » visant à favoriser et à soutenir l'épanouissement des communautés minoritaires linguistiques françaises et anglaises au Canada, ainsi qu'à promouvoir la complète reconnaissance et l'usage complet du français et de l'anglais dans la société canadienne.[7]

Dans le contexte des langues officielles, le terme « communauté » renvoie traditionnellement à une région géographique où vivent les communautés de langue officielle : un quartier, une ville, une cité ou une région. Les communautés de langue officielle ont toujours constitué de telles communautés. Elles ont occupé le territoire, érigé des villes et des cités, construit des églises et fondé des entreprises. Dans cette optique, le terme renvoie essentiellement au résultat de l'occupation du territoire qui suscite tant l'interaction entre les individus que le sens d'appartenance.[8]

Une définition plus moderne du terme nous porte à penser en termes de réseaux d'institutions, d'organismes ou d'individus associés soit avec l'une, soit avec l'autre communauté de langue officielle. Il se peut qu'un groupe d'individus partageant le même intérêt – en l'occurrence, leur culture et leur langue – soient appelés une communauté. Dans un tel cas, le territoire revêt moins d'importance. Une communauté implique plutôt un lien de solidarité actif parmi un groupe dispersé géographiquement. Bon nombre de telles communautés sont connues comme possédant une identité collective : par exemple, la communauté d'expression anglaise au Québec, la communauté acadienne dans les provinces atlantiques, la communauté franco-manitobaine ou la communauté canadienne-française.[9]

Dans une perspective plus large mais non moins importante, le Québec forme sans aucun doute une minorité au sein du pays et le Parlement fédéral n'a pas hésité récemment à déclarer que les Québécoises et les Québécois forment une nation.[10] Qu'elle soit nettement circonscrite sur un territoire particulier ou que, ayant des assises moins définies, elle réside dans une mouvance de réseaux relationnels, une communauté n'est jamais seule; la communauté fait partie d'un plus grand tout – un État, une société ou une nation – au sein duquel elle voisine d'autres communautés, majoritaires ou minoritaires.[11]

Dans le contexte des langues officielles, la vitalité, tout comme la communauté, est une notion qui peut avoir plusieurs significations. La vitalité peut être examinée d'une perspective individuelle ou collective. Sur le plan individuel, la

langue peut être considérée comme une facette de la vitalité puisqu'elle est, par-dessus tout, une habileté. La langue est une connaissance qui peut être utilisée pour exprimer des valeurs, des symboles et des expériences et qui, en tant que telle, fait partie de l'identité propre d'un individu. Sur le plan collectif, la vitalité linguistique a trait à l'utilisation de la langue dans le temps et l'espace ainsi qu'aux nombreuses fonctions qu'elle remplit dans divers domaines de la société tels la culture, la religion, l'instruction, l'administration, les médias et le droit. De ce point de vue, la vitalité linguistique est une caractéristique de la communauté dans son ensemble.[12]

Comme les zones écologiques, qui sont délimitées selon leurs besoins en eau, en ensoleillement, en chaleur ou en refroidissement, pour survivre, les communautés linguistiques ont besoin de certains éléments tels l'instruction, les soins de santé et les ressources économiques et culturelles. Bon nombre de ces éléments ont été améliorés au cours des quarante dernières années dans le cadre de la conversation nationale sur la langue. Bien qu'il faille encore combler certaines lacunes et qu'il nous reste beaucoup à faire pour veiller à ce que les diverses composantes de la politique linguistique fonctionnent de façon plus cohérente, de solides composantes sont en place pour que la politique linguistique puisse donner des résultats concrets.

En fait, un des changements les plus dramatiques dans les relations entre les anglophones et les francophones au Canada est que les deux groupes linguistiques accueillent de nouveaux arrivants.

Il y a quarante ans, la Commission B.B. a tenté d'adopter une approche davantage systémique ou intégrée dans le domaine de la langue en proposant la création de districts bilingues[13], ce qui aurait exigé, dans certaines régions, la participation des trois paliers d'administration publique. Cette approche a été rejetée pour de nombreuses raisons, entre autres politique, car le gouvernement fédéral ne peut tout simplement pas dire aux provinces et aux municipalités quoi faire. Mais fondamentalement, le Canada a opté pour les droits individuels des citoyens où qu'ils soient, sous réserve de la disposition d'assujettissement à la justification par le nombre, contenue dans la *Charte*.[14]

Quoique formulés comme des droits individuels, depuis l'avènement de la *Charte*, les droits linguistiques ont pris une dimension collective. Le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, qui est garanti par l'article 23 de la *Charte*, et étoffé dans les décisions que les tribunaux ont rendues après l'adoption de la *Charte*, fait en sorte que les écoles d'expression française soient administrées par des conseils scolaires d'expression française.[15] La modification constitutionnelle de 1993[16] visant à inclure l'article 16.1 évoque l'égalité de la communauté linguistique anglaise et de la communauté linguistique française au Nouveau-Brunswick, et non les langues qu'elles parlent.[17] En 2001, la Cour d'appel de l'Ontario s'est appuyée sur le principe constitutionnel non écrit de la protection de la minorité pour reconnaître le rôle essentiel et vital pour l'avancement et le bien-être de la communauté franco-ontarienne que jouait l'hôpital Montfort en tant qu'institution linguistique et culturelle importante en plus d'être un établissement d'enseignement important.[18] Cette évolution démontre que, pour que les droits linguistiques atteignent leur objectif, les communautés linguistiques du Canada doivent être en mesure de participer au processus de prise des décisions gouvernementales, dans la mesure où ces décisions gouvernementales ont des incidences sur leur épanouissement économique, social et culturel.

Les politiques linguistiques canadiennes sont fondées non seulement sur les droits, mais également sur les valeurs. L'inclusion des droits linguistiques dans la *Charte*, la *Loi sur les langues officielles* et ses diverses modifications est la reconnaissance de la valeur intrinsèque des communautés françaises et anglaises qui ont aidé à forger l'identité du Canada.

Le fait qu'en vertu des lois canadiennes le gouvernement fédéral ait maintenant l'obligation d'adopter des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires françaises et anglaises au Canada constitue une autre démonstration de cette valeur.[19] Cette exigence requiert un leadership et implique davantage qu'une simple consultation ; elle commande une collaboration et une conversation véritable visant à définir ce que peuvent être les

mesures positives. Cette réalité implique également que ces communautés ont des responsabilités réciproques. Les communautés de langue officielle doivent prendre l'initiative et établir un certain degré de contrôle sur le processus de prise de décisions. En ce sens, l'épanouissement de la communauté peut être défini comme la capacité des communautés de langue officielle de prendre leur destinée en mains en transformant et en exploitant les ressources sociales et culturelles au bénéfice de la communauté, grâce à un leadership fort et dynamique.[20]

Un rôle substantiel incombe également à d'autres acteurs dans la société. Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à avoir cette responsabilité. Le paragraphe 16(3) de la *Charte*[21] et le principe constitutionnel de la protection de la minorité[22] démontrent le rôle essentiel des gouvernements provinciaux et territoriaux dans la promotion de l'égalité de statut et de l'usage du français et de l'anglais. Des institutions, telles les universités, ont également un rôle important à jouer. Les universités, par exemple, doivent reconnaître que le français et l'anglais sont des langues canadiennes et fournir aux étudiants la possibilité de maintenir leur connaissance de l'autre langue officielle ou d'apprendre l'autre langue officielle, que ce soit en classe ou dans le cadre d'emplois d'été ou de programmes d'échange. Les programmes de formation professionnelle devraient faire valoir l'importance capitale de la maîtrise des langues officielles au Canada. Or, même les cours d'administration publique qui préparent, du moins en théorie, les étudiants à des carrières dans les plus hautes sphères de la fonction publique, négligent les compétences linguistiques. Certaines écoles de droit canadiennes ont le mérite de reconnaître l'importance du bijuridisme canadien et de se pencher sur les interactions cruciales entre la common law et le Code civil, notamment en ce qui touche la Charte. Leur enseignement tient compte du fait que tous les projets de loi fédéraux sont rédigés dans les deux langues. Malheureusement, les avocats n'apprennent trop souvent qu'une moitié des lois : la moitié française ou la moitié anglaise. Dans certaines écoles de journalisme, on fait parfois allusion au bien-fondé de connaître les deux langues officielles, mais un grand nombre, voire la majorité, des diplômés en journalisme canadiens sont incapables d'analyser les discours que les politiciens francophones adressent à leurs électeurs.

Après 25 ans, la dualité linguistique devient de plus en plus un élément clé de l'identité que le Canada projette de lui-même. Des sondages d'opinion[23] démontrent que l'appui accordé au bilinguisme atteint des niveaux sans précédent et illustrent clairement le point suivant: 7 Canadiens/Canadiennes sur 10 déclarent être personnellement en faveur du bilinguisme dans le pays dans son ensemble ainsi que dans leur province. Chez les jeunes âgés de 18 à 34 ans, c'est-à-dire ceux qui sont nés ou qui ont grandi depuis l'avènement de la *Charte*, le niveau d'appui atteint un niveau aussi élevé que 80 pour cent. Lorsqu'on leur a demandé si le fait de vivre dans un pays avec deux langues officielles était l'une des caractéristiques qui définit réellement ce que cela signifie être Canadien, une majorité écrasante des personnes interrogées ont répondu oui.

À l'évidence, la *Charte* a aidé à forger l'identité canadienne moderne, et la jeunesse d'aujourd'hui a intégré les valeurs de la *Charte* dans la façon dont elle se voit elle-même et dont elle voit son pays et le monde qui l'entoure.

S'inspirant d'une conversation sur la langue qui a vu le jour avec la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la *Charte* a, depuis 1982, déclenché une série d'événements qui ont enclenché un processus de rétablissement des droits linguistiques, modifié le comportement des gouvernements et créé une nouvelle dynamique pour les minorités linguistiques au Canada. Le français et l'anglais sont des langues canadiennes qui appartiennent à tous les Canadiens; la *Charte* a accéléré le processus visant à faire de cette prétention une réalité.

M. Fraser voudrait reconnaître la contribution de M. Kevin Shaar, conseiller juridique à la direction générale des affaires juridiques au Commissariat aux langues officielles, pour la recherche effectuée pour cet article.

Notes

1 *Mahé c. Alberta,* [1990] 1 R.C.S. 342, page 362.

2 Graham Fraser, *Sorry, I don't speak French : Ou pourquoi quarante ans de politiques linguistiques au Canada n'ont rien réglé... ou presque, trad.* par Serge Paquin, Québec, Éditions du Boréal, 2007, à la p. 104.

3 Canada, *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, à la p. 5.

4 Canada, Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel :* 2005-2006, 2006, à la p. 45.

[5] 16(1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

[6] P.L. S-3, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, sanction royale reçue le 24 novembre 2005.

[7] Voir, *Loi sur les langues officielles,* L.R.C. 1985, (4e supp.), c. 31, Partie VII.

[8] Marc L. Johnson et Paule Doucet, *Une vue plus claire: évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire,* Canada, Commissariat aux langues officielles, 2006, aux pp 7-8.

[9] *Ibid*., à la p. 12.

[10] Le 28 novembre 2006, la Chambre des communes a voté en faveur d'une motion introduite par le premier ministre, le Très honorable Steven Harper, par une marge de 266 à 16. Cette motion propose: « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. »

[11] *Supra* note 8, à la p. 16.

[12] *Supra* note 8, aux pp. 17-18.

[13] Procès verbaux, 1 et 2 septembre 1966, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa. De façon générale, voir l'ouvrage de Daniel Bourgeois, *The Canadian Bilingual Districts: From Cornerstone to Tombstone,* publié par McGill-Queen's University Press, Montréal, 2006.

[14] Voir le paragraphe 23(3) de la *Charte*. Voir aussi l'alinéa 20(1)a) de la *Charte*, où le critère de « demande importante » s'applique.

[15] Michael D. Behiels, *La francophonie canadienne : renouveau constitutionnel et gouvernance scolaire*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005.

[16] L'amendement constitutionnel de 1993 (Nouveau Brunswick).

[17] 16.1(1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

[18] *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, 56 O.R. (3d) 577.

[19] *Supra* note 7.

[20] Comme suggéré par Marc Johnson durant la conférence intitulée *Des mesures positives, des engagements gouvernementaux et des principes : Une étude de la portée juridique de la partie VII de la Loi sur les langues officielles,* le 28 mars 2007.

[21] 16(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

[22] *Supra*, note 18.

[23] Centre de recherche Décima, *L'évolution de l'opinion publique au sujet des langues officielles au Canada*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, juillet 2006 et, CROP, *Les Canadiens et le bilinguisme,* présenté à la Société Radio-Canada, décembre 2006.