LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME : 50 ANS PLUS TARD

GRAHAM FRASER est Commissaire aux langues officielles du Canada depuis Octobre 2006. Avant sa nomination, il a eu une longue et brillante carrière en tant que journaliste. M. Fraser a écrit dans les deux langues officielles pour le *Toronto Star*, la revue *Maclean's*, *The Gazette*, *The Globe and Mail* et *Le Devoir*. Il est également l'auteur de cinq ouvrages, dont *Playing for Keeps : The Making of the Prime Minister* (1988) et *Sorry, I Don't Speak French* (2006), ce qui a contribué à relancer le débat public sur la politique linguistique au Canada. M. Fraser détient un baccalauréat ès arts et une maîtrise ès arts en histoire de l'Université de Toronto.

RÉSUMÉ

La Commission royale a permis de faire ressortir l'incompréhension mutuelle entre le Canada francophone et le Canada anglophone. Les commissaires Laurendeau et Dunton rappelaient à l'ouverture de chaque audience publique la question déterminante à laquelle la Commission devait répondre : « Les Canadiens anglophones et les Canadiens francophones peuvent-ils vivre ensemble ? Est-ce qu'ils veulent vivre ensemble ? À quelles nouvelles conditions ? Sont-ils prêts à accepter de telles conditions ? » Ces questions profondes et existentielles témoignaient de la volonté des commissaires de centrer le mandat sur un sujet fondamental, à savoir si le pays continuerait d'exister, voire s'il devait continuer d'exister – et sous quelle forme.

« Il est impossible de comprendre la politique linguistique du Canada sans connaître le passé qui en est à l'origine, car elle entre dans la continuité de siècles de conflits, de concurrence et de compromis entre deux des grandes langues du monde et entre deux puissances qui leur ont permis de rayonner dans le contexte en constante évolution de leurs domaines respectifs. »[1]

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, coprésidée par André Laurendeau et Davidson Dunton, a été lancée le 19 juillet 1963. C'était huit mois, jour pour jour, après la parution de Donald Gordon, président de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN), devant un comité parlementaire pour expliquer l'absence de Canadiens français parmi les 17 vice-présidents du CN, et sept mois après que le premier ministre Lester Pearson eut demandé la création d'une Commission royale à la Chambre des communes.

Les coprésidents formaient un duo particulier : André Laurendeau, nationaliste canadien-français passionné et sensible qui avait mené le mouvement d'opposition à la conscription en 1942 et qui s'était opposé à Maurice Duplessis à titre de membre du Bloc populaire canadien, et rédacteur en chef du quotidien *Le Devoir* ; Davidson Dunton, ancien directeur général de la Commission d'information en temps de guerre,

ancien président de la Société Radio-Canada et président de l'Université Carleton. Tous deux étaient affables et de bonne éducation : Laurendeau était resté très proche du nationalisme canadien-français traditionnel, tandis que Dunton était très au fait des us et coutumes de la haute fonction publique à Ottawa.

La Commission réunissait d'autres personnalités imposantes : Frank Scott, doyen de la Faculté de droit à l'Université McGill, Jean Marchand, dirigeant syndical au Québec et futur ministre fédéral, Clément Cormier, prêtre au Nouveau-Brunswick et recteur, Royce Frith, avocat de l'Ontario et futur haut-commissaire et sénateur, Gertrude Laing, professeure de français à Calgary, J. B. Rudnycky, responsable du département d'Études slaves à l'Université du Manitoba, et Paul Wyczynski, fondateur du Centre de recherche en littérature canadienne-française à l'Université d'Ottawa.

Cependant, à mon avis, le cœur du débat se déroulait entre les commissaires Laurendeau et Scott.

Selon le point de vue d'André Laurendeau, exprimé avec éloquence dans les célèbres pages bleues du premier rapport de la Commission, le Québec devait être majoritairement français afin d'obtenir une masse critique pour s'imposer comme société francophone prospère et distincte du reste de l'Amérique du Nord. C'est pourquoi, d'après lui, il était nécessaire de soutenir les communautés francophones minoritaires ainsi que les fonctionnaires fédéraux francophones. Il espérait également que la Commission royale formulerait des recommandations pour la mise en place de changements constitutionnels qui augmenteraient le pouvoir du Québec.

Frank Scott, de son côté, estimait que le Québec était une province bilingue, d'un point de vue juridique et historique, et que le bilinguisme devait s'étendre dans le reste du Canada. Craignant que la Commission ne penche pour un Québec unilingue, il refusa de signer le rapport, qui recommandait que le français soit la langue de travail au Québec.

Les deux hommes eurent l'impression que ni l'un ni l'autre n'avait obtenu gain de cause : A. Laurendeau constata l'absence de recommandations pour un statut constitutionnel particulier du Québec, et F.R. Scott comprit que sa vision d'un Québec bilingue comme point de départ pour étendre le bilinguisme à l'échelle du pays n'avait pas été retenue. Mais en réalité, les deux avaient gagné : A. Laurendeau, parce que le Québec avait été clairement défini comme une société francophone offrant une certaine protection à la minorité anglophone, et F.R. Scott, parce que la protection de la langue de la minorité avait été reconnue comme un droit et inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La Commission royale a permis de faire ressortir l'incompréhension mutuelle entre le Canada francophone et le Canada anglophone. Les commissaires Laurendeau et Dunton rappelaient à l'ouverture de chaque audience publique la question déterminante à laquelle la Commission devait répondre : « Les Canadiens anglophones et les Canadiens francophones peuvent-ils vivre ensemble ? Est-ce qu'ils veulent vivre ensemble ? À quelles nouvelles conditions ? Sont-ils prêts à accepter de telles conditions ? »

Ces questions profondes et existentielles témoignaient de la volonté des commissaires de centrer le mandat sur un sujet fondamental, à savoir si le pays continuerait d'exister, voire s'il devait continuer d'exister – et sous quelle forme.

La première délimitation du sujet était loin d'être parfaite. Tout d'abord, le mandat prescrivait à la Commission royale de « recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport ». Déjà, à l'époque, l'utilisation du terme « races », dans la version anglaise, par opposition au terme « peuples », pour désigner les Canadiens anglophones et les Canadiens francophones en a fait sourciller plus d'un. Par ailleurs, comme Eve Haque l'a souligné : « Pour les autres "groupes ethniques", les audiences préliminaires consistaient en des contestations au sujet des termes employés, tout particulièrement concernant les partis pris qu'ils semblaient impliquer[2]. » [traduction]

Dans son livre, Eve Haque cite M^me^ Saul Hayes, qui a affirmé devant les commissaires que « le choix des termes a des implications qui soulèvent une objection fondamentale, car ils divisent le Canada entre un groupe primaire de premiers citoyens et un second groupe de citoyens qui *pourraient* être considérés comme étant Canadiens sous certaines conditions[3]. » [traduction]

Selon Eve Haque, les commissaires, ainsi que quelques-uns des témoins, ont perdu une énergie folle à tenter de définir l'expression « nouveaux Canadiens ».

Certains témoins la jugeaient offensante, estimant que, bien qu'elle ait été utilisée pour décrire les personnes arrivées au Canada après 1947, lors de l'adoption de la *Loi sur la citoyenneté*, elle avait acquis un deuxième sens et décrivait désormais les arrivants au Canada après 1759 qui n'étaient pas d'origine française ou anglo-saxonne.

Des années plus tard, Gérard Pelletier a écrit dans ses mémoires qu'il en était venu à regretter l'utilisation des termes « bilinguisme et biculturalisme », car ils étaient source de nombreux malentendus. Il n'a pas expliqué ce qu'il aurait recommandé à la place – mais je suppose que si une telle Commission royale devait être mise sur pied aujourd'hui, les termes choisis auraient été « dualité linguistique et diversité culturelle ».

Ces termes, il me semble, expriment mieux la réalité d'aujourd'hui. Les deux communautés linguistiques dominantes parlent l'anglais et le français, mais de nombreuses cultures coexistent au sein de ces communautés.

Une partie du malentendu au sujet de la politique linguistique du Canada qui persiste encore est attribuable à l'idée qu'on se fait du bilinguisme officiel : nombreux sont ceux qui croient que l'objectif de cette politique est d'en arriver à un pays où tout le monde parle les deux langues. Or, c'est l'inverse qui est vrai. Le bilinguisme officiel vise à garantir que l'État est en mesure de servir la population dans les deux langues, de sorte que les citoyens canadiens, eux, ne soient pas obligés d'être bilingues.

Les commissaires ont eux-mêmes mis du temps à en comprendre le sens. L'un des chercheurs de la Commission, William Mackey – éminent spécialiste de la politique linguistique, fondateur et aujourd'hui professeur émérite au Centre international de recherche sur le bilinguisme à l'Université Laval – a défini les principes de l'État bilingue.

Le premier principe stipule que la survie de chaque groupe linguistique doit être garantie. Selon le deuxième principe, l'État est fondé non pas pour promouvoir le bilinguisme, mais pour protéger l'intégrité linguistique de chaque groupe, ce qui signifie que l'État bilingue doit défendre, voire promouvoir l'unilinguisme pour les deux groupes. Et selon le troisième principe, la majorité ne doit pas se limiter à accepter passivement la minorité ; elle doit au contraire œuvrer sans cesse à son épanouissement.

« En réalité, on trouve moins de personnes bilingues dans les pays bilingues que dans les pays considérés comme unilingues, d'écrire Mackey. En effet, on ne se rend pas toujours compte que les pays bilingues ont été créés pour garantir la continuité et l'usage de deux langues ou plus au sein d'une même nation, et non pour promouvoir le bilinguisme. » [traduction]

Scott fut tout d'abord déconcerté par cet avis.

« En ce qui concerne la promotion de l'unilinguisme, j'avoue que, peut-être par manque de logique française, je ne voyais pas comment une commission mise sur pied pour promouvoir le bilinguisme pourrait finir par favoriser l'unilinguisme », écrit-il dans son journal. « Puis, peu à peu, j'ai compris, ainsi que d'autres, ce que Mackey a voulu dire : à moins que chacun des deux groupes linguistiques d'un pays bilingue ne présente un haut niveau d'unilinguisme, l'un des deux finira par dominer et assimiler l'autre[4]. » [traduction]

Le résultat – que Scott, en fin de compte, a trouvé inacceptable et auquel il s'est opposé – fut une recommandation selon laquelle le français soit la langue de travail au Québec.

D'après les recommandations qui ont été acceptées, on peut affirmer que les objectifs de la Commission royale étaient tout à fait réalistes. Le français et l'anglais ont été reconnus comme les langues officielles – pas seulement en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, mais également dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le poste de commissaire aux langues officielles a été créé pour examiner les plaintes et pour faire rapport au Parlement sur la façon dont les institutions fédérales s'acquittent de leurs obligations linguistiques. Et une politique de multiculturalisme a été adoptée.

Parmi les recommandations de la Commission, certaines n'ont pas été adoptées, dont celle pour la mise en place d'un système de districts bilingues. Toutefois, plus tard, un système similaire a été adopté pour la langue de travail au sein de la fonction publique fédérale. Par ailleurs, Ottawa n'est pas devenu un district fédéral, contrairement à ce qu'avaient recommandé les commissaires.

Le discours, lui, a changé. Au lieu de débattre de la question du bilinguisme et du biculturalisme, les Canadiens discutent de dualité linguistique et de diversité culturelle ainsi que de la façon dont ces deux concepts se complètent et interagissent entre eux.

C'est la Commission qui a établi le cadre de référence pour débattre des droits linguistiques, de la dualité et de

la diversité. Au cours des décennies suivantes, il devint évident que le Canada pouvait adopter des politiques qui permettraient d'accueillir les nouveaux venus dans les deux communautés linguistiques du Canada. Les communautés francophones – en majorité au Québec et minoritaires un peu partout au pays – s'ouvrirent graduellement aux immigrants et devinrent de plus en plus diverses d'un point de vue culturel.

Cependant, un élément était absent du cadre de référence : les questions relatives aux Autochtones. Largement négligées et absentes de l'espace public en 1963, ces questions ont refait surface à la suite de la proposition du gouvernement Trudeau d'abolir la *Loi sur les Indiens*, un sujet qui a mobilisé les dirigeants autochtones dans les années 1970 et 1980.

Il est cependant difficile d'imaginer comment le champ de compétence de la Commission royale, déjà très vaste, aurait pu être élargi pour inclure la situation des Autochtones.

Il semblerait que les débats au sujet de la politique linguistique, des droits individuels et collectifs, de l'avenir des communautés minoritaires et du français comme langue de travail dans la fonction publique fédérale ont jeté les bases de politiques linguistiques asymétriques qui sont aujourd'hui en vigueur au sein du gouvernement fédéral et dans les provinces du Canada, et dont sont empreints les droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que dans la jurisprudence de la Cour suprême qui a clarifié et défini ces droits.

Cette volonté du compromis et cette lutte entre les droits individuels et les droits collectifs sont présents dans les travaux des philosophes canadiens Charles Taylor[5] et Will Kymlicka[6]. Tous deux adhèrent à ce que Taylor appelle « une politique de la différence[7] » et à ce que Kymlicka qualifie de « conception post-ethnique du nationalisme des minorités8 » : un compromis entre les droits collectifs et les droits individuels afin de protéger le concept de survie culturelle.

Cette volonté du compromis entre les droits individuels et les droits collectifs fait désormais partie du paysage politique et juridique du Canada. Il s'agit d'un héritage majeur de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.

NOTES

1 William F. Mackey et Michael A. Morris, dans Michael A. Morris, éditeur, *Canadian Language Policies in Comparative Perspective*, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGill-Queen, 2010, p. 17. [traduction]

2 Eve Haque, « Canadian Federal Policies on Bilingualism, Multiculturalism, and Immigrant Language Training : Comparisons and Interaction », dans Michael A. Morris, éditeur, *Canadian Language Policies in Comparative Perspective*, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGill-Queen, 2010, p. 269.

3 Eve Haque, *Multiculturalism Within a Bilingual Framework : Language, Race and Belonging in Canada*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 2012, p. 59.

4 Mackey et Scott, cités et paraphrasés dans Graham Fraser, *Sorry, I Don't Speak French : Confronting the Canadian Crisis That Won't Go Away*, Toronto, McClelland & Stewart, 2006, pp. 65-66.

5 Voir Charles Taylor, *Multiculturalism and « The Politics of Recognition » : An Essay*, avec les commentaires d'Amy Gutmann (rédactrice en chef), Steven C. Rockefeller, Michael Walzer et Susan Wolf, Princeton (New Jersey), Presses de l'Université Princeton, 1992.

6 Voir Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular : Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Presse universitaire d'Oxford, 2001.

7 Taylor, p. 61.

8 Kymlicka, p. 287.