RÉSOUDRE LES ENJEUX AUTOUR DE LA LANGUE : L'IMPACT DE LA COMMISSION B&B

MICHAEL MACMILLAN est professeur de sciences politiques à Mount Saint Vincent University, à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Il a publié de nombreux articles sur les questions concernant les droits linguistiques et la politique linguistique, culminant dans son livre *The Practice of Language Rights in Canada*, publié en 1998 par University of Toronto Press. Plus récemment, ses publications ont porté sur le traitement comparatif des droits linguistiques devant les tribunaux au Canada et aux États-Unis, la compatibilité des politiques linguistiques fédérales et québécoises, et le rôle du commissaire aux langues officielles à l'avancement des objectifs de la politique linguistique du gouvernement fédéral.

RÉSUMÉ

Les enjeux autour de la langue ont changé radicalement au courant des 50 dernières années et la Commission B&B a eu un impact considérable sur cette évolution. La crise constitutionnelle qui a engendré la Commission royale s'est dissipée et a été remplacée par des disputes plus banales, occasionnellement hargneuses, à propos des révisions fréquentes aux politiques linguistiques. L'égalité linguistique et les droits linguistiques ont été les deux objectifs politiques principaux qui ont guidé les démarches entreprises par la Commission. Alors que son programme sur l'égalité linguistique n'a été que partiellement adopté, les analyses et les recommandations faites par la Commission B&B ont permis de formuler des politiques qui ont mené à la résolution de la crise linguistique et continuent de servir à orienter notre façon de gérer les accommodements linguistiques au Canada.

Alors que le cinquantième anniversaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (la Commission B&B) approche, le moment est propice pour dresser un bilan sur l'état de la situation de la langue au Canada et de l'impact qu'a eu la Commission B&B sur son évolution. Un survol de la situation actuelle nous démontre que la crise constitutionnelle qui a donné naissance à la Commission royale a été dissipée et remplacée par des disputes plus ponctuelles, occasionnellement hargneuses, à propos des révisions fréquentes aux politiques issues de ses recommandations. Les politiques sur la langue continuent de provoquer des débats sporadiques aux niveaux fédéral et provincial. À l'automne 2012, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a mené une courte consultation publique, largement à l'abri des regards, à propos de la politique linguistique fédérale en place de nos jours, les objectifs et résultats de laquelle n'ont pas encore fait surface. Alors que Harper est connu pour avoir été un ardent détracteur de la Loi fédérale sur les langues officielles avant qu'il n'arrive au pouvoir, il s'est montré remarquablement silencieux sur ce sujet depuis qu'il est devenu premier ministre. En mars 2013, un Parti Québécois minoritaire a introduit le projet de loi 14 qui proposait des amendements substantiels aux exigences fixées par la Loi 101, la Charte de la langue française. Cependant, le manque de soutien de

la part des autres partis envers les initiatives du PQ a fait en sorte que le statu quo a été maintenu. Aucun de ces résultats n'est particulièrement surprenant étant donné que les sondages d'opinion publique des dernières années démontrent que « 70 % des Canadiens soutiennent que le bilinguisme est une caractéristique propre à ce pays » et qu'« une majorité de Canadiens – six Canadiens sur dix – croient que le bilinguisme officiel est un succès dont les Canadiens peuvent être fiers » (Gouvernement du Canada, 2008, 5 ; Jedwab, 2009, 9). Ensemble, ces faits sont le reflet des changements dans la situation de la langue au Canada et sont représentatifs de l'impact qu'a eu la Commission B&B sur l'évolution des politiques sur la langue.

Dans son rapport final, la Commission B&B a recommandé que plusieurs changements considérables soient réalisés au niveau des politiques publiques canadiennes afin que non seulement l'égalité entre les deux langues officielles au Canada puisse être atteinte, mais qu'une égalité entre les deux communautés linguistiques puisse être également établie. Au-delà des mérites intrinsèques de tels changements, la Commission considérait son devoir envers l'unité du pays de traiter des sources de discorde linguistique qui émanaient principalement du Québec. Cette initiative aura une grande influence sur la résolution de la crise constitutionnelle pressentie qui se formait autour de la question de la langue à l'époque. De tels changements, les commissaires en étaient conscients, ne seraient pas bien reçus à l'extérieur du Québec. Cependant, ils ont insisté sur le fait qu'un engagement fort envers la politique linguistique de la part des élites politiques fédérales et provinciales suffirait à assurer l'acceptation et l'implémentation de celle-ci. Certaines de ces attentes se sont révélées être trop optimistes au bout du compte, mais l'objectif poursuivit a été atteint dans une large mesure.

L'objectif de l'égalité linguistique était central aux visées de la Commission, mais il s'est avéré très difficile à définir et encore plus controversé à implanter. Dans les mots des commissaires : « le mandat pose formellement le problème en termes d'égalité : il affirme le « Principe de l'égalité entre les deux peuples qui ont fondé la Confédération canadienne » (RCBB, 1968, xxix). Mais qu'est-ce que cela impliquait ? Les commissaires ont poursuivis en déclarant qu'« Il s'agit essentiellement d'une égalité de chances, mais néanmoins d'une égalité des chances réelles en vertu de laquelle le fait de parler anglais ou français n'est source, pour l'individu, ni d'avantages ni de désavantages dans sa recherche d'un accès aux institutions qui enveloppent la vie individuelle et collective » (1968, xxxii). Ceci constituait un défi de taille pour une société dont la vaste majorité parlait l'anglais au-delà des frontières du Québec. Il était donc nécessaire d'augmenter le nombre de francophones travaillant dans la fonction publique au fédéral, d'améliorer les services offerts en français, de créer des possibilités de travailler en français au sein de la fonction publique fédérale et de voir à ce que les gouvernements provinciaux coopèrent lors de l'implantation de politiques comparables dans les institutions publiques provinciales.

Le plan que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux établissent des districts bilingues à travers le pays n'a pas abouti. Il s'est effondré lorsqu'il a été confronté à la résistance provenant des gouvernements provinciaux combinée aux difficultés d'identifier des façons acceptables de traiter des différences des minorités linguistiques dans les provinces (McRae, 1998, 72-76). Ce plan n'a tout simplement pas réussi à rallier le consensus politique nécessaire et le soutien des élites politiques provinciales. Au final, le gouvernement fédéral a développé et implanté son propre programme afin de fournir des services fédéraux bilingues là où une demande suffisante se faisait entendre. C'est uniquement le Nouveau-Brunswick qui a suivi l'exemple du fédéral en adoptant une Loi sur les langues officielles, octroyant ainsi le statut de langue officielle au français et à l'anglais, et en fournissant des services gouvernementaux dans les deux langues. Au courant des décennies suivantes, plusieurs provinces ont adopté diverses lois sur les services en français adaptés à leurs circonstances spécifiques. En 1977, le Québec avait initialement entrepris des stratégies visant à établir la primauté du français sur l'anglais, mais dans les années 1980, il a reconnu le droit des Anglophones de recevoir des services sociaux et de santé en anglais. Au bout du compte, le fédéral et les provinces ont su travailler ensemble, dans une certaine mesure, sur l'instauration de politiques linguistiques.

Le principe central de « l'égalité entre les deux peuples » en tant que modèle d'égalité a été particulièrement problématique. De la façon dont les commissaires ont compris l'objectif qu'ils avaient à poursuivre, « cette égalité, dans notre interprétation du mandat, ne saurait être seulement celle des deux peuples qui ont fondé la Confédération mais celle de leurs langues et de leurs cultures respectives… » (RCBB, 1968, xxix). Les commissaires reconnurent qu'un tel objectif allait être confronté à des défis immenses. Durant

leurs audiences, ils prirent note de diverses plaintes et critiques à propos du modèle qu'ils développaient, dont notamment l'opposition qui a été formulée envers la notion d'égalité entre les deux groupes et communautés linguistiques. Cette opposition était également devenue un enjeu majeur lors de débats ultérieurs à propos de l'égalité linguistique lors de l'élaboration de politiques au niveau fédéral et au niveau provincial au Nouveau-Brunswick. Les groupes linguistiques majoritaires, que ce soit au Québec, au Nouveau-Brunswick ou au Canada dans l'ensemble, s'opposaient à l'idée selon laquelle une inégalité numérique puisse être compatible avec un statut égal entre les deux communautés linguistiques, particulièrement puisque de telles revendications avaient des conséquences considérables sur la répartition des avantages et les perspectives de carrières. En 1981, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a tenté d'adopter une loi qui reconnaîtrait l'égalité de ses deux communautés linguistiques. L'initiative a échoué, illustrant donc que le fait de bâtir une politique linguistique sur l'idée d'égalité linguistique est trop controversé, principalement parce que les deux groupes en question peuvent être profondément en désaccord par rapport à la signification et aux implications de la notion même d'égalité linguistique. Le résultat au final a été un concept plus limité et pragmatique de la notion d'égalité où « l'égalité de traitement sous des circonstances égales est une vaste approximation du contenu de la politique » (MacMillan, 1998, 176). L'égalité des services – la disponibilité et la qualité des services fournis – était un moyen plus aisément justifiable et acceptable de défendre la notion d'égalité ; une égalité basée sur la distribution égalitaire des avantages entre les membres de différentes communautés linguistiques, une façon de faire plus acceptable pour les deux communautés. Ceci a été une caractéristique qui a dominé le paysage changeant de la politique linguistique, particulièrement au niveau fédéral.

Le principe d'égalité a aussi été confronté à d'autres difficultés. Cette notion était contestée par ceux qui faisaient partie du paysage multiculturel grandissant de la société canadienne puisqu'ils y en étaient exclus. De plus, comme le note Oliver, « la notion de partenariat égalitaire sous-entendait une plus grande autonomie pour le Québec », une visée dont la Commission B&B ne se souciait guère et qui de toute façon ne s'alignait pas avec l'orientation politique du premier ministre Pierre Trudeau (Olivier, 1993, 320). Alors que le concept de partenariat égalitaire a été abandonné en fin de compte, le principe visant à soutenir et promouvoir les deux communautés linguistiques avancé par la Commission B&B a été progressivement amélioré au courant des deux décennies suivantes. Les remaniements de la Loi fédérale sur les langues officielles de 1988, qui ont été réalisés dans le but d'attribuer au fédéral la responsabilité de préserver et de promouvoir les deux communautés linguistiques, ont été une concrétisation importante au niveau juridique de ce principe. Un jugement rendu par la Cour Suprême du Canada lors de l'arrêt Beaulac en a renforcé l'importance : « Les droits linguistiques doivent dans tous les cas recevoir une interprétation fondée sur leur objet, d'une façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada. » (Cour Suprême du Canada, 1999, 791) http://csc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/fr/item/1700/index.do. Des décisions judiciaires ultérieures sont venues étoffer encore plus le contenu des principes énoncés dans le rapport de la Commission B&B.

L'immense quantité de la recherche menée par la Commission a permis de rassembler des faits pouvant justifier un tel plan d'action. Le degré d'exclusion général de la langue française de la vie politique nationale a été documenté. Lorsque des francophones étaient employés dans la fonction publique fédérale, ils devaient souvent, selon les dires d'un représentant de la communauté francophone, « laisser leur langue sur le seuil de porte » en arrivant au travail. Il n'est donc pas étonnant que les citoyens et demandeurs de services gouvernementaux francophones ne réussissaient pas régulièrement à se faire servir dans leur langue maternelle par les administrateurs gouvernementaux. De telles réalités sont souvent mentionnées dans les documents de recherche de la Commission, soulevant de sévères critiques afin que des actions soient prises pour permettre une « égalité réelle des chances » pour les deux groupes de langues officielles. Alors que ces recherches ont fait état de l'étendue des problèmes, elles ont également permis de nous indiquer des pistes pour l'élaboration de politiques. Plus important encore, elles ont témoigné d'un soutien public à l'échelle de la nation, parmi les Anglophones et les Francophones du pays, envers l'idée que les services offerts par le gouvernement fédéral soient rendus accessibles dans les deux langues. Ce soutien ne s'étendait pas aux services offerts par les gouvernements provinciaux ou aux services offerts par le secteur privé, mais les résultats ont permis d'établir que le public soutenait un des objectifs centraux de la Commission B&B (Pool, 1974, 484-86). Il n'est donc pas surprenant que les recommandations de la

Commission B&B ainsi que la Loi sur les langues officielles (1969) aient pris cet élément en compte. Au courant des deux prochaines décennies, des études ultérieures sur les opinions du public par rapport aux politiques linguistiques indiquent qu'il y a une augmentation progressive du soutien envers les revendications linguistiques des minorités et envers l'étendue de ces revendications. Alors que les francophones ont toujours fortement soutenu les revendications des minorités de se faire éduquer et d'avoir accès aux services gouvernementaux dans leur langue tant au niveau fédéral que provincial, les Anglophones ont également été majoritaires (57 % ou plus) à appuyer ces revendications, ainsi que le droit aux services de santé dans leur langue (MacMillan, 1998, 39-46). Ainsi, l'opinion publique nationale a éventuellement dépassé les engagements pris par la Loi sur les langues officielles et les clauses sur la langue contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Comme nous l'avons noté plus haut, le rapport de la Commission B&B avait compté sur le soutien de l'élite politique afin de venir à bout de la résistance du public et de rallier celui-ci à sa politique linguistique globale et intégrée. Un élément remarquable du chemin parcouru par la suite a été le degré auquel l'opinion du public s'est alignée à celle de l'élite politique. Ce développement a été documenté en profondeur par un vaste sondage au sujet de la Charte des droits et libertés mené au courant des années qui ont suivi son adoption. Le Projet de la Charte a été créé afin de pouvoir évaluer le degré de soutien des Canadiens envers les droits qui sont inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés. Le Projet a conclu que le bilinguisme officiel est devenu une valeur largement acceptée par le public canadien et par les élites politiques et administratives canadiennes. Parmi le public, les Francophones ont fait preuve d'un soutien plus fort envers le bilinguisme officiel que les Anglophones (96 % c. 73 %), mais cette notion rallie une majorité considérable d'individus des deux groupes. Le soutien envers les dispositions de la Charte parmi les élites politiques, administratives et juridiques se situait généralement ou dépassait 80 %, et ceci inclut, il faut le noter, les membres du Parti Québécois. Bien que ce soutien était quelque peu fragile et était susceptible de se faire facilement affaiblir par des controverses politiques, il attestait néanmoins de l'existence d'un fort consensus national envers le bilinguisme officiel (Sniderman et coll., 1996, 195).

Est-ce que les recommandations implantées par la Commission B&B sont venues à bout de régler la crise constitutionnelle perçue à propos de la langue ? La quantité importante de controverses au sujet de la langue lors de l'implantation de la politique linguistique par le fédéral, ainsi que les deux référendums qui ont suivi au Québec, semblent indiquer un succès à court terme plutôt restreint. Étant donné le nombre de changements qui ont bouleversé la hiérarchie prévalente dans le domaine de la langue, ceci n'est pas surprenant du tout. De tels changements, cependant, ont été nécessaires et, une fois implantés, ont formé la base sur laquelle la paix linguistique a pu être établie. Néanmoins, ceux-ci étaient considérés comme faisant partie d'une solution à long terme – une idée partagée par les commissaires de la B&B. Lorsque le premier volume de la Commission est paru, André Laurendeau fit la triste réflexion que celle-ci « n'accomplit absolument rien pour le Québec » (Laurendeau, 1991, 8). Ceci est dû au fait qu'elle n'a pas abordé plusieurs des plus importants enjeux linguistiques du Québec, tel que la prédominance de l'anglais en milieu de travail, l'immigration et l'assimilation linguistique. D'une manière quelque peu paradoxale, il a fallu un gouvernement au Québec déterminé à acquérir l'indépendance par l'affirmation des droits du français afin que les problèmes identifiés par la Commission qui subsistaient soient sérieusement considérés. La législation sur la langue du Parti Québécois, communément encore désignée sous le nom de Loi 101, allait corriger ces problèmes au niveau provincial, apaisant les insécurités linguistiques et complétant la résolution de la crise linguistique.

Il vaut la peine de souligner que la politique fédérale sur le bilinguisme officiel, qui a été étendue et renforcée par un régime de droits linguistiques se basant sur la Charte, jouit d'un appui considérable au Québec. Un sondage sur le soutien envers l'indépendance au Québec a démontré que ce soutien tend à augmenter lorsque les insécurités linguistiques sont à la hausse alors qu'il diminue lorsque celles-ci déclinent (Nadeau et Fleury, 1995). La politique linguistique du fédéral, qui est née du rapport de la Commission B&B, combinée à la Loi 101, a permis d'apaiser de nombreuses préoccupations à propos de la langue, au point tel qu'un commentateur ait été poussé à déclarer « c'est la fin de la crise du français au Québec » (Anctil, 2010, 368). Il existe plusieurs raisons d'en arriver à une telle conclusion. Cela fait plus de deux décennies, plus particulièrement depuis les modifications supplémentaires qui ont été apportées à la Loi sur les langues officielles (LLO) en 1988, que le climat politique au niveau fédéral n'a pas été troublé par des débats sur la langue. Au Québec, la question de la langue a

périodiquement dominé l'arène politique, mais au bout du compte, le statu quo de la politique linguistique a été maintenu. Il n'est cependant pas improbable que des débats autour de la langue ne resurgissent au fédéral ou au provincial. L'histoire de la politique au Canada nous démontre que les questions de langue ont toujours été un sujet délicat, étant facilement sujettes à la provocation. Cependant, les analyses et les recommandations faites par la Commission B&B font partie intégrante des politiques linguistiques qui ont mené à la résolution de la crise, et elles vont continuer de servir à orienter notre façon de gérer les accommodements linguistiques au Canada.

RÉFÉRENCES

Anctil, Pierre, 2010. "The End of the Language Crisis in Quebec: Comparative Implications." 344-368 dans Michael A. Morris, éd., *Canadian Language Policies in Comparative Perspective*. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Canada. Patrimoine canadien. 2008. "Official languages: Facts and figures." Report on Government of Canada consultations on linguistic duality and official languages. (February). Consulté au <www.pch.gc.ca/pc-ch/conslttn/lo-ol_2008/lord/index-eng.cfm #jmp-lan2>.

Canada. 1968. Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Report. Ottawa: Queen's Printer.

Jedwab, Jack, 2009. Official languages in Canada: Perceived or misperceived? Montréal, Association d'études canadiennes. Consulté au www.acs-aec.ca/pdf/polls/12524225966052.doc.

Laurendeau, André. 1991. T*he Diary of André Laurendeau*. trad. Patricia Smart and Dorothy Howard. Toronto: James Lorimer.

McRae, Kenneth D. 1998. "Official bilingualism: from the 1960s to the 1990s." 61-83 in John Edwards, ed., *Language in Canada*. Cambridge: Cambridge University Press.

MacMillan, C. Michael, 1998. *The Practice of Language Rights in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Nadeau, Richard et Christopher J. Fleury. 1995. "Gains linguistique anticipés et appui à la souveraineté du Québec." *Canadian Journal of Political Science* 28,1:35-50.

Oliver, Michael, 1993. "The Impact of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism on Constitutional Thought and Practice in Canada." *International Journal of Canadian Studies*. Issue 7/9 (Spring-Fall): 315-332.

Official Languages Act 1988. R.S.C., 1985, c. 31 (4th Supp.).

Pool, Jonathan, 1974. "Mass Opinion on Language Policy: The Case of Canada." 481-92 dans Joshua Fishman, éd., Advances in Language Planning. The Hague: Mouton.

Sniderman, Paul M. et. al. 1996. *The Clash of Rights: Liberty, Equality and Legitimacy in Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Supreme Court of Canada. R. v. Beaulac [1999] 1 S.C.R. 768.

