

Perspectives de l'égalité juridique des langues au Canada

Maxwell Yalden

Volume 24, Number 1, 1983

Égalité juridique des langues

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042541ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042541ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Yalden, M. (1983). Perspectives de l'égalité juridique des langues au Canada. *Les Cahiers de droit*, 24(1), 169–176. <https://doi.org/10.7202/042541ar>

Article abstract

A substantial gap exists between theory and practice in the area of linguistic equality. While it is widely accepted that Canada's two major linguistic groups should have equal access to services in their respective languages, difficulties arise in the application of this principle to concrete situations.

From a theoretical point of view, the author recognizes that many reforms have been discussed promoting the goal of linguistic equality. While he admits that it is unlikely that laws alone will guarantee the accomplishment of this objective, he indicates the areas where the laws are most likely to influence linguistic reality.

Perspectives de l'égalité juridique des langues au Canada *

Maxwell YALDEN **

A substantial gap exists between theory and practice in the area of linguistic equality. While it is widely accepted that Canada's two major linguistic groups should have equal access to services in their respective languages, difficulties arise in the application of this principle to concrete situations.

From a theoretical point of view, the author recognizes that many reforms have been discussed promoting the goal of linguistic equality. While he admits that it is unlikely that laws alone will guarantee the accomplishment of this objective, he indicates the areas where the laws are most likely to influence linguistic reality.

	<i>Pages</i>
Introduction	169
1. L'égalité juridique des langues	170
2. La Commission B.B. et l'expérience fédérale	171
3. Le vécu de l'ombudsman: mise en œuvre et redressement	174
4. L'égalité linguistique par-delà la loi	176

Introduction

Avant de discuter des questions de droit, je précise ordinairement que je ne suis pas avocat. Je devrais à plus forte raison le faire aujourd'hui, entouré que je suis d'éminents spécialistes et compte tenu du haut niveau des discussions qui viennent de se tenir.

Deux choses, cependant, me persuadent de mettre de côté mes réserves. D'une part, le Parlement m'a confié le mandat «... de prendre dans les limites de mes pouvoirs, *toutes les mesures* propres à faire reconnaître le

* Discours de clôture.

** Commissaire aux langues officielles du Canada.

statut de chacune des langues officielles... ». D'autre part, je sais que, en tant qu'hommes de lois versés dans le *Code civil* ou la *common law*, vous portez tous un profond respect pour la jurisprudence. Or, au cours de ses quelque dix années d'expérience, notre Bureau a donné une interprétation très étendue à ce mandat.

J'ai donc l'intention de vous livrer sans vergogne quelques réflexions d'un profane du droit sur le thème principal du colloque, « La théorie et la réalité de l'égalité juridique des langues au Canada ».

Disons, tout d'abord, qu'il y a sans doute plusieurs façons de traiter du lien qui existe entre les repères juridiques normatifs et la réalité de notre situation linguistique. La première, et sans doute la plus conforme à la tradition, consisterait à décrire nos principales théories et mesures législatives en matière de langue et d'évaluer leur efficacité dans chacun des secteurs d'activité inclus dans votre programme. Cette optique ayant été privilégiée depuis deux jours, j'ai décidé d'en adopter une autre, quelque peu différente.

Je souhaiterais en effet esquisser un tableau de ce que nous avons appris, depuis quelque 15 ans, au sujet de l'efficacité et des limites de nos lois et de nos programmes linguistiques et voir en quelque sorte l'interaction entre la théorie et la réalité. Pour ce faire, j'aborderai notre thème, très brièvement d'ailleurs, sous les quatre aspects suivants :

- l'évolution au Canada de la notion d'égalité juridique des langues ;
- l'expérience fédérale et ce qu'elle nous apprend des répercussions de la loi sur le statut de l'anglais et du français au Canada ;
- le vécu d'un ombudsman linguistique qui s'occupe de concilier la théorie et la réalité ;
- et enfin, en guise de conclusion, les aspects de la transformation et de la réforme linguistiques qui me semblent échapper à l'emprise de la loi, ou à tout le moins dépasser le domaine juridique.

1. L'égalité juridique des langues

L'égalité des langues est une notion quasi insaisissable pour le sociolinguiste. Cela n'a rien d'étonnant. Selon le sens que nous lui attribuons et dans la mesure où elle n'est pas exclusivement normative, l'égalité linguistique constitue non pas un énoncé scientifique sur la langue mais plutôt une constatation à propos des rapports entre des collectivités parlant différents idiomes. L'histoire du droit linguistique au Canada retrace donc nos efforts, plutôt fragmentaires, pour nous adapter non pas seulement à l'évolution démographique mais aux changements réels et apparents quant aux assises du pouvoir.

Ainsi donc, au moment de l'établissement de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, au début des années 60, on s'était aperçu après un siècle ou presque de frictions que le Canada avait besoin d'une déclaration globale au sujet des rapports de réciprocité entre ses groupes linguistiques. La Commission s'est donc attelée à la tâche de redéfinir la destinée linguistique des Canadiens.

Je reviendrai tout à l'heure sur la théorie de l'égalité juridique des langues que nous a léguée la Commission Laurendeau-Dunton. Pour l'instant, je voudrais insister sur le fait que, en ce qui concerne l'adoption de lois devant régir nos relations linguistiques, nous n'en sommes encore qu'à nos premiers balbutiements.

Sauf pour les droits établis dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et l'*Acte du Manitoba*, presque toutes les lois et tous les règlements sur lesquels nous voulons asseoir nos mesures réformistes sont en effet de très récente date. De plus, même si nos affrontements linguistiques remontent loin, ce n'est que récemment, à quelques exceptions près, que nos tribunaux en ont été saisis. Le long silence qui a précédé la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Forest* a fait couler beaucoup d'encre. Les poursuites, de plus en plus nombreuses, intentées depuis quelques années devraient également retenir la manchette.

Je dois admettre que j'éprouve des sentiments contradictoires devant la multiplication des lois et des interventions auprès des tribunaux. D'une part, je crois fermement en la valeur intrinsèque de ces mesures et en la nécessité de reconnaître en droit les langues qui font partie intégrante de notre patrimoine collectif. D'autre part, je ne puis m'empêcher de penser, tant en ma qualité d'ombudsman que de particulier, que de longues poursuites acrimonieuses devant les tribunaux risqueront de laisser des retombées pas très heureuses pour les parties intéressées.

Je suis, par ailleurs, convaincu que les lois et les litiges ne sont pas les seuls moyens de mettre en pratique nos théories de l'égalité juridique des langues. Pour mieux préciser ce que je veux dire, permettez-moi de faire un bref retour en arrière sur les mesures prises par le gouvernement fédéral en application des principes de la Commission B-B.

2. La Commission B.B. et l'expérience fédérale

Les recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton, qui ont été incorporées dans la *Loi sur les langues officielles*, visaient à assurer au français et à l'anglais, dans le contexte fédéral, l'égalité de statut, de droits et de privilèges non seulement dans les provinces ou districts dits bilingues, mais partout au Canada. Les commissaires savaient, bien sûr, qu'il faudrait

nuancer l'application de ce principe, l'égalité parfaite et en tout lieu étant proprement irréalisable. L'essentiel était de parvenir à un équilibre juste et raisonnable : les francophones ayant droit, dans des circonstances équivalentes, au même traitement que les anglophones.

Compte tenu des rapports de force existant à l'époque entre les deux principales collectivités linguistiques, non seulement au Canada mais dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, cette entreprise pouvait ressembler à un pur don-quistisme. Il n'y a aucun doute que cela supposait un revirement monumental de la domination exercée par un des groupes au sein de l'administration fédérale. En rétrospective, si l'on songe à l'audace linguistique des pères de cette théorie — à la lumière surtout de notre propre histoire et de l'expérience d'autres pays — on ne peut que s'étonner d'avoir tant fait en si peu de temps.

Quels repères faut-il choisir pour mesurer ce qui a été accompli? Pas seulement, j'espère, la restructuration administrative, coûteuse à l'occasion, que celle-ci a entraînée. Les lignes directrices adoptées par le gouvernement fédéral n'ont pas toutes été couronnées de succès — je le sais sans doute mieux que quiconque. Mais on ne saurait douter non plus du fait que, sans les contraintes imposées par l'administration fédérale, les transformations survenues depuis 1969 n'auraient pu se produire.

Est-ce que ceci veut dire que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes? Loin de là... de toute évidence. En particulier, quant à savoir si ces réalisations et ces engagements financiers impressionnants ont suffi à donner au modèle pancanadien proposé par la Commission B.B. un souffle de vie suffisamment puissant, cela constitue un problème d'un tout autre ordre. La preuve la plus évidente à cet égard serait la vitalité des minorités elles-mêmes et principalement des minorités francophones, qui était l'un des principaux soucis des commissaires. La question qu'il faut se poser est donc la suivante : est-ce que la valorisation du français, qui me semble avoir été une des conséquences incontestables de nos luttes communes en vue de l'égalité linguistique, est parvenue à faire contrepoids aux contraintes tendant à l'assimilation linguistique?

Il n'est pas rare, pour qui tâche de répondre à une question de ce genre, de voir dans les faits les tendances qu'il cherche à y déceler. Celui-ci dira donc que les collectivités francophones hors Québec n'ont aucune perspective d'avenir. Celui-là, au contraire, discernera, dans les mêmes groupes, des signes nouveaux de vitalité et des promesses de jours meilleurs. Les deux points de vue influent sur notre conception de l'égalité linguistique et sur les mesures que nous sommes disposés à prendre pour atteindre ce but.

Supposons par ailleurs que nous puissions être plus ou moins certains de l'extinction éventuelle dans 10, 20, voire 50 ans, d'un groupe minoritaire

en particulier qui pourrait bien être un jour une collectivité anglophone isolée, tout autant qu'un groupe francophone, faudrait-il alors en arriver à la conclusion que le jeu n'en valait pas la chandelle ? Cette fatalité inexorable justifierait-elle une suppression des mesures tendant à l'égalité linguistique des membres de cette minorité ? Autrement dit, les droits linguistiques que nous cherchons à appliquer et à faire respecter sont-ils absolus ou relatifs, ou à mi-chemin entre les deux ?

Ce que j'essaie de suggérer, c'est qu'il y a interaction constante entre la réalité linguistique et nos théories sur ce qui est possible et juste. Les valeurs réelles attachées à l'anglais et au français partout au Canada ne sont pas simplement le produit d'une optique théorique poursuivie contre vents et marées, pas plus d'ailleurs que l'équilibre auquel nous tendons n'est l'aboutissement d'une sorte de plan directeur global. Ils sont plutôt le résultat de plusieurs conceptions, parfois contradictoires, quant aux mesures qu'il convient de prendre pour protéger les langues par des mesures légales.

L'expérience fédérale a toutefois mis en lumière deux ou trois éléments qui me semblent d'application générale :

- Premièrement, s'il est impossible d'envisager des réformes linguistiques sans le bon vouloir et la collaboration véritable du groupe majoritaire, on ne peut non plus se passer des contraintes officielles. Autrement dit, l'expérience démontre que les appels à la bonne volonté et au « fair-play » ne sauraient suffire. Le fait que quelques principes abstraits aient été acceptés ne constitue pas une garantie de l'égalité linguistique.
- Deuxièmement, le passage de la théorie législative à des actes concrets demeure une lutte de tous les jours. Gardons-nous de penser que tout est résolu du seul fait qu'une certaine « approche » aura été explicitée dans ses moindres détails, jusqu'à prévoir à quel moment et par quels moyens Pierre fera telle ou telle chose à Paul. Il vaut mieux essayer de faire comprendre les objectifs de ce programme que d'y gagner une obéissance aveugle. Cela est de loin préférable et beaucoup plus valable, mais aussi infiniment plus difficile.
- Troisièmement, étant donné que les changements linguistiques mettent inévitablement en jeu les rapports de force entre les groupes, il faut constamment s'employer à informer tous les intéressés, le plus objectivement possible, des programmes en voie de réalisation, des mesures prises pour assurer le respect de leurs intérêts et, ce qui importe peut-être le plus, du délai prévu.

3. Le vécu de l'ombudsman : mise en œuvre et redressement

Ces considérations m'amènent aux moyens nécessaires pour établir un pont entre nos théories sur l'égalité linguistique et l'expérience concrète des particuliers et groupes pour lesquels elles sont censées avoir été élaborées.

La législation canadienne en matière de langues officielles forme un ensemble plutôt disparate. Outre les dispositions qui nous restent de l'A.A.N.B. et de l'Acte du Manitoba, nous avons les articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi sur les langues officielles* qui s'applique au milieu fédéral, la *Charte de la langue française* au Québec, la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles* au Nouveau-Brunswick et, si vous voulez, l'étapisme législatif du gouvernement de l'Ontario.

Et les recours légaux sont encore plus variés. Ce n'est qu'au sein de l'appareil fédéral et au Québec que l'on trouve des mécanismes explicites de mise en œuvre et de redressement. Et pour compliquer encore plus la situation, la *Charte des droits et libertés* invite les Canadiens, depuis avril dernier, à s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation.

Face à cette *diversité* de droits et de recours possibles, il n'est guère étonnant que le Canadien qui a un grief linguistique fondé, surtout s'il est Franco-Ontarien ou Anglo-Québécois, se trouve tiraillé entre deux théories ou modèles d'égalité linguistique avec, comme seule solution, la possibilité de recourir aux tribunaux, processus parfois long et laborieux. Que certains considèrent normale et inévitable cette concurrence judiciaire (si vous me permettez l'expression), tandis que d'autres l'estiment subversive dépend, je crois, de la façon dont les uns et les autres répondent à la question suivante : dans quelle mesure est-ce que lois et litiges assureront de façon permanente l'égalité et la justice linguistiques ?

Plutôt que d'y répondre dans l'abstrait, j'aimerais le faire dans la perspective de mon Bureau. La *Loi sur les langues officielles*, chacun de vous le sait, n'a pas donné lieu à un très grand nombre de contestations judiciaires. On se souviendra du doute soulevé par le juge Thorson et M. Léonard Jones quant à sa constitutionnalité. Les seules autres interventions auprès des tribunaux avaient trait à la langue de travail dans le domaine de l'aviation et, dans ce cas, les juges ne se sont pas encore prononcés de façon définitive sur le caractère exécutoire de l'article 2 de la Loi, en ce qui concerne l'égalité de statut du français et de l'anglais en tant que langues de travail dans l'administration fédérale.

Sans doute, cette absence à peu près totale de litige est due, en partie, au fait que la Loi prévoit un mécanisme de médiation entre l'égalité théorique,

qui est son but, et les nombreuses déficiences, qui constituent notre réalité quotidienne.

Je suis le premier à reconnaître que tout jugement sur la valeur de ses dispositions est un jugement sur l'efficacité de mon propre Bureau. Ce n'est pas pour rien, j'en suis sûr, que ceux qui préconisent des réformes plus urgentes souhaitent une modification de la Loi afin d'investir le Commissaire de pouvoirs de réglementation et d'exécution accrus. Leur impatience s'explique facilement.

Je dois toutefois les décevoir en disant que je ne partage pas leur point de vue. Ayant acquis quelque expérience et ayant longuement réfléchi à la question, j'en suis venu à conclure que ce n'est pas en y ajoutant des pouvoirs exécutoires et des sanctions pénales qu'on augmentera l'efficacité de la *Loi sur les langues officielles*.

Il ne serait évidemment guère facile — quoique peut-être tentant — d'imposer des amendes à des ministres ou à des hauts fonctionnaires pour méfaits linguistiques, ou disons à l'extrême de jeter quelques sous-ministres en prison. Mais plus que cela, je suis convaincu qu'une rigidité accrue ou une application plus sévère de la Loi risquerait de faire avorter toute l'entreprise.

Bien sûr, la loi c'est la loi, et la justice linguistique suppose que la majorité cède du terrain pour que puissent s'exercer les droits de la minorité. Mais il ne faut pas croire qu'elle le fait entièrement de plein gré. Arrive un moment où il est futile d'essayer d'*imposer* des droits linguistiques à une majorité qui n'a pas la foi.

Il faudra toujours en ce domaine, doser savamment les mesures coercitives et les appels à la bonne volonté. C'est d'ailleurs ce qui rend le rôle d'ombudsman à la fois fascinant et précaire. En effet, celui-ci est appelé non seulement à déterminer si une partie est coupable d'un tort aux termes de la Loi, il doit également fournir des remèdes, autorisés ultimement par un Parlement dont les rapports de force ne sont que le miroir de ce qui se joue partout dans le pays.

Voilà, direz-vous, une situation sans issue. L'égalité linguistique à l'échelle nationale n'est-elle rien de plus qu'un marché entre des partenaires inégaux où la minorité sort toujours perdante? Est-ce que la réalité ultime fait que celle-ci ne peut revendiquer que ce que la majorité, dans ses moments de générosité éclairée, est disposée à lui concéder? Je ne saurais le nier catégoriquement. Cependant, j'ajouterais que les solutions de rechange, comme des droits à caractère territorial, n'offrent guère plus de chance de favoriser l'harmonie et la collaboration entre groupes linguistiques et me semblent en général beaucoup moins adaptées à la conjoncture canadienne.

4. L'égalité linguistique : par-delà la loi

La *Loi sur les langues officielles* nous aura bien sûr appris une chose : il faut encourager les Canadiens à *revendiquer* leurs droits et bien comprendre que cela ne peut se faire sans gêner certaines personnes. Se défendre et s'affirmer, voilà la règle de base de la dignité linguistique. Mais nous en sommes aussi venus à reconnaître que les plaintes et les mesures disciplinaires ne sont pas à elles seules l'unique moyen d'aboutir à des transformations fondamentales.

Bref, en ressassant toutes ces idées sur les théories et la réalité, il me semble capital d'insister sur le fait que la théorie de la langue doit s'intégrer dans une stratégie globale de ce que nous appelons la réforme linguistique.

En fin de compte, parmi les influences que la théorie ou la loi peuvent exercer sur la réalité linguistique, j'en signalerais trois :

- elle peut attribuer à une langue une importance symbolique simplement en lui reconnaissant un statut officiel ;
- elle peut mettre en place les conditions essentielles à la réalisation des réformes administratives qui permettront de matérialiser cette reconnaissance officielle ;
- et elle peut constituer le recours ultime pour ceux qui voient leur langue dévaluée en raison d'intolérance ou d'indifférence.

Il ne me semble ni plausible ni productif de s'attendre à beaucoup plus que cela de l'intervention de la loi dans le monde des réalités linguistiques. Une fois franchi ce cap, je ne vois qu'une situation où les théories de l'égalité peuvent se réaliser : celle où les deux parties en cause apprécient authentiquement la situation linguistique de l'autre.

En dernière analyse, je me dois, en toute honnêteté d'ajouter en guise de conclusion personnelle que, quelle que soit l'optique que nous adoptons sur le plan abstrait, la réforme linguistique restera toujours essentiellement un problème très concret et surtout très humain. Nos chances de réussite dépendront donc dans une très large mesure de la volonté de nos compatriotes de comprendre ce fait et de favoriser une approche qui en tient compte. Voilà la réalité ultime, celle dont nous devons constamment nous pénétrer si nous voulons, pour reprendre le thème de ce colloque, que l'égalité juridique des langues au Canada aille au-delà de la théorie.