

La Loi sur les langues officielles et la *Charte de la langue française*. Vers un consensus? The Official Language Act versus the *Charter of the French Language*: Moving Toward Consensus

Michael MacMillan

Volume 2, Number 2, 1999

Les enjeux de la coexistence linguistique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1000470ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1000470ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)

1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

MacMillan, M. (1999). La Loi sur les langues officielles et la *Charte de la langue française*. Vers un consensus? *Globe*, 2(2), 83–100.
<https://doi.org/10.7202/1000470ar>

Article abstract

In their original forms, federal language policy and Quebec's Bill 101 stand in stark contrast to each other. The former embraces the personality principle, individual rights to language and linguistic equality; the latter, collective rights, territoriality and the priority of the French language. In the past twenty years, both policies have evolved, with the result that there are several parallels in practice which indicates that they are ultimately compatible in effect. In this context, I argue that the prospects for the mutual coexistence of the two policies in their present form are more favourable than some critics would suggest.

La Loi sur les langues officielles et la *Charte de la langue française* : Vers un consensus?

Michael MacMillan
Université Mount Saint Vincent (Canada)

Traduit de l'anglais* par Catherine Ego

La politique linguistique fédérale définie par la Loi sur les langues officielles (1969) et la politique linguistique québécoise formulée dans la *Charte de la langue française* (1977) établissent des principes fondamentalement différents face aux droits linguistiques : le fait a été largement constaté dès la promulgation de ces textes. En un mot, le fédéral privilégie le principe de la personnalité en matière de droits linguistiques et reconnaît les droits individuels dans ce domaine. Le modèle territorial québécois, par contre, s'appuie sur les droits collectifs. Les observateurs s'interrogent régulièrement sur le degré d'incompatibilité de la politique fédérale par rapport à la politique québécoise. Kenneth D. McRae résume succinctement ce contraste en soulignant que le fédéral intervient de façon active en faveur des anglophones contre le gouvernement du Québec, et que ce dernier défend d'une manière plus active encore ce qu'il considère comme étant les intérêts cruciaux de sa majorité francophone assiégée. À cet

* La traduction de ce texte a été rendue possible grâce à une subvention du ministère du Patrimoine, de l'Institut d'études canadiennes et de la Faculté des arts de l'université McGill.

égard, les divergences entre les politiques linguistiques canadienne et québécoise viennent ajouter à l'insatisfaction grandissante du Québec face au fédéralisme canadien¹. Ces politiques débordent par conséquent de leur cadre strictement linguistique et touchent la question plus vaste de l'avenir du Québec dans la fédération.

Reculant sur certains points, s'amplifiant sur d'autres, les deux politiques suivent depuis vingt ans une évolution telle qu'en définitive, leurs différences sont moins profondes qu'elles ne l'étaient à l'origine. Nous avançons ici qu'elles présentent en pratique plusieurs parallèles qui attestent de leur compatibilité dans les faits. C'est dans cette optique que nous nous interrogeons sur la possibilité d'un consensus entre elles. Certes, elles ne reposent pas sur des valeurs ou des objectifs communs. En revanche, leurs buts et leurs pratiques se recoupent et peuvent coexister sans se porter mutuellement atteinte. Nous analyserons ensuite les critiques qui réclament l'adoption d'un modèle territorial pour la politique fédérale².

La politique fédérale

La politique linguistique fédérale repose sur trois piliers : l'égalité, les droits linguistiques individuels et le principe de personnalité. La notion (opérante) d'égalité souligne l'égalité de statut des langues au gouvernement et dans la prestation des services aux citoyens. Le principe de personnalité reconnaît aux individus le droit de recevoir les services gouvernementaux dans leur langue officielle où qu'ils se trouvent au pays³. Le but général est de garantir qu'en des conditions

¹ Kenneth D. McRae, «Official bilingualism: from the 1960's to the 1990's» in John Edwards [éd.], *Language in Canada*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 81.

² Cet article s'inspire dans ses principaux thèmes de mon ouvrage intitulé *The Practice of language rights in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, et d'une analyse des études et réflexions plus récentes sur le sujet.

³ On trouvera une présentation plus détaillée de ces aspects des politiques linguistiques dans Kenneth D. McRae, «The principle of territoriality and the principle of personality

similaires, des services similaires soient offerts⁴, la faisabilité constituant en définitive le facteur décisif. Si un nombre suffisant de personnes justifie que le service soit offert, il doit l'être.

Ce choix se fondait sur le principe voulant que la revendication des droits linguistiques émane de l'individu. Si ces prérogatives linguistiques ont été exprimées en termes légaux, elles étaient assimilées en fait à la création d'un ensemble de droits juridiques, plutôt qu'au reflet d'un statut plus élevé, comparable en ceci aux droits humains conventionnels. En fait, elles découlaient d'une détermination à concéder aux locuteurs francophones, dans toute la mesure du possible, les mêmes possibilités d'utiliser leur propre langue dans leurs relations avec les organismes gouvernementaux fédéraux et les mêmes droits que ceux dont bénéficiaient universellement les anglophones. Très peu d'observateurs, cependant, se sont attardés à définir avec exactitude ces possibilités linguistiques dont les anglophones étaient censés bénéficier.

Dans les années qui ont suivi, d'autres promulgations ont étendu et raffermi ces engagements fédéraux. Les dispositions linguistiques de la *Charte canadienne de droits et libertés* ont considérablement élargi la portée des droits linguistiques. Ce texte reconnaît le français et l'anglais comme étant les langues officielles du Canada et accorde des droits et des privilèges égaux aux locuteurs des deux groupes dans tous les organismes du gouvernement fédéral⁵. La Charte reconnaît en outre le droit individuel à utiliser *l'une ou l'autre* des deux langues officielles, mais d'une manière plus large. Elle pose notamment le droit de recevoir les services gouvernementaux offerts par les bureaux principaux fédéraux et par les autres bureaux quand la demande le justifie.

in multilingual states», *International Journal of the sociology of language*, vol. 4, 1975, pp. 33-54.

⁴ Canada, Royal Commission on bilingualism and biculturalism, *Report*, vol. 1, *The Official Languages*, Ottawa, Queen's Printer, 1968, pp. 73 et 74.

⁵ Les articles 16 à 20 et 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* affirment les droits linguistiques pour les langues officielles du Canada. La Charte a été promulguée dans le cadre de l'annexe B de la Loi constitutionnelle de 1982 (R.-U.), 1982, c. 11, qui est entrée en vigueur le 17 avril 1982.

Tous les droits linguistiques définis dans la Charte ne ressortissent pas au domaine individuel. On trouve en particulier une exception à l'article 23, qui porte sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité : les droits décrits dans ces paragraphes sont réservés aux citoyens canadiens dont la langue maternelle est celle de la minorité linguistique officielle de la province de résidence, ainsi qu'à leurs enfants qui bénéficient déjà d'un tel droit (celui-ci étant toujours assujéti à la condition préalable du nombre suffisant). Au Québec, il faut en outre avoir fréquenté l'école primaire au Canada, en anglais ou en français⁶. Par conséquent, des personnes placées dans des circonstances similaires possèdent des droits différents selon le lieu géographique où elles se trouvent. Ces distinctions amènent Kenneth D. McRae à observer aigrement que tout l'article 23 constitue un enchevêtrement contradictoire de privilèges et d'exclusions qui renvoient plus au petit marchandage intergouvernemental qu'aux droits humains généraux. L'article 23, ajoute-t-il, souligne aussi que le recours au principe de personnalité, par opposition à celui de la territorialité, dans la reconnaissance des droits peut mener non pas à la liberté de choix, ainsi qu'on l'affirme parfois, mais à une discrimination blessante entre les groupes qui répondent aux critères et ceux qui n'y répondent pas⁷. Ces remarques montrent bien l'importance de la cohérence dans la reconnaissance des droits constitutionnels. Il n'est cependant pas inutile de souligner qu'une des sources majeures de la discrimination constatée émane d'une tentative de répondre aux circonstances particulières qui sont celles du Québec en lui accordant un droit de *veto* à l'application parallèle de ses dispositions. En termes pratiques, l'article 23 garantit que la plupart des citoyens canadiens peuvent être instruits dans leur langue maternelle (le français ou l'anglais) dans tout le pays (quand le nombre le justifie). Ces dispositions représentent probablement la plus grande innovation de la Charte par rapport à la survie des minorités linguistiques officielles du Canada.

⁶ Cette disposition correspond évidemment à la proposition de «clause Canada» soumise par la Commission de l'unité canadienne. Voir Canada, Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver. Observations et recommandations*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979.

⁷ Kenneth D. McRae, 1998, *op.cit.*, p. 67.

VERS UN CONSENSUS ?

Le Parlement a adopté en 1988 la loi C-72, qui a notamment pour conséquence d'élargir la signification des droits linguistiques et d'accroître la portée de leur mise en œuvre⁸. Ces dispositions étendent considérablement la portée de la signification du droit à un procès dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Les parties individuelles d'une poursuite deviennent détentrices du droit et c'est à elles qu'incombe le choix de la langue des audiences. En outre, en confiant au Secrétariat d'État fédéral le mandat de dynamiser les minorités linguistiques dans tout le Canada, le gouvernement fédéral prend la responsabilité de gérer la politique linguistique à tous les paliers de juridiction⁹. Soulignons que cette responsabilité prend la forme d'incitatifs qui favorisent la mise en place de mesures de soutien pour les minorités linguistiques, plutôt que d'une concurrence qui serait livrée aux politiques gouvernementales provinciales dans ces domaines.

La législation élargit aussi les droits linguistiques au niveau de la langue de travail dans la fonction publique fédérale. La réforme de la Loi sur les langues officielles de 1988 adhère activement au principe du droit de travailler dans la langue officielle de son choix. Ce droit dépend de la région et des responsabilités attachées au poste. Pour les francophones, il s'applique essentiellement à ce que l'on appelle la «ceinture bilingue» : la région de la capitale fédérale, le Québec et certaines régions de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Ailleurs, la langue de l'administration interne est la langue officielle de la majorité de la population de la province dans laquelle le bureau est situé¹⁰.

⁸ Chambre des communes, *Projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, deuxième session, trente-troisième législature (première lecture le 25 juin 1987; adoption le 7 juillet 1988).

⁹ On trouvera une analyse plus fouillée de ces arguments dans Kenneth D. McRae, 1998, *op.cit.*, pp. 76 à 79.

¹⁰ Treasury Board, *Language Reform in federal institutions*, polycopié, 1979, p. 14. Ce principe exerce cependant des incidences plus marquées dans tout le pays. Il implique également que le gouvernement fédéral s'engage à procurer les instruments de travail, par exemple les manuels techniques, dans les deux langues officielles à l'intention des employés unilingues qui sont à son service. Cet engagement répond à une revendication maintes fois formulées par les francophones, qui se plaignent de ne pas pouvoir travailler en français même dans les régions francophones.

Si l'intention du législateur était de garantir des possibilités égales de travailler dans sa propre langue (dans la mesure du possible), le principe s'est appliqué bien différemment dans la pratique. Une étude menée en 1993 pour le compte du Commissaire, et qui portait sur la langue de travail dans les organismes fédéraux, souligne que des différences subtiles dans les environnements psychologiques et psycholinguistiques font en sorte que l'anglais reste la langue normale, préférée, attendue et, donc, dominante à Ottawa, tandis que le français continue de bénéficier de cette situation à Montréal¹¹. Dans le même ordre d'idées, une enquête récente sur l'efficacité des programmes de promotion du bilinguisme parmi les cadres de la fonction publique dans les régions où les services doivent en théorie être offerts dans les deux langues montre que seulement 61 % des cadres supérieurs maîtrisent suffisamment le français pour permettre aux employés francophones d'exercer leur droit de travailler dans leur langue¹². De la même façon, les engagements pris par le fédéral à l'égard d'une présence équitable des deux groupes linguistiques officiels dans la fonction publique fédérale ont été tenus, à une exception remarquable près : le pourcentage d'anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec s'élève à 6,9 % alors que ce groupe représente 13 % de la population¹³. Cette situation perdure depuis si longtemps qu'elle constitue en définitive une politique *de facto*. Par conséquent, au chapitre de la langue de travail, on peut considérer que la politique se fonde en pratique sur un modèle territorial, même si elle a été pensée pour favoriser le bilinguisme institutionnel. Elle se rapproche donc, à ce titre, de la politique linguistique québécoise.

¹¹ Conclusions de Hay Management Consultants, 1993, citées dans Kenneth D. McRae, 1998, *op.cit.*, p. 71.

¹² Canada, Bureau du Commissaire aux langues officielles, *Les Effets de transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998. Les statistiques sont extraites du document suivant : Canada, Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles*, 1996-1997, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998.

¹³ Ce sont les chiffres que fournit le *Rapport annuel* 1998 du Commissaire aux langues officielles, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998, tableau III, pour le Québec hors région de la capitale fédérale.

VERS UN CONSENSUS ?

Ainsi que cet aperçu le montre, le contenu des droits linguistiques reconnus dans la législation fédérale a constamment pris de l'ampleur. De nouveaux droits ont été mis en place : l'instruction dans la langue de la minorité, ainsi que le droit de travailler et d'être servi dans la langue officielle de son choix. Plusieurs droits linguistiques établis de longue date se sont également élargis au fil du temps au niveau de leur contenu. Ainsi, le droit d'utiliser l'anglais ou le français dans les tribunaux fédéraux du Canada, même s'il faut recourir à la traduction pour se faire comprendre, englobe désormais celui d'être entendu dans un procès criminel par un juge susceptible d'officier dans la langue officielle choisie par la partie concernée.

On doit en conclure à ces égards que les droits linguistiques se sont beaucoup élargis au niveau fédéral. En évoluant de cette façon, la politique fédérale s'est trouvée inéluctablement confrontée à des difficultés inhérentes à cet élargissement, notamment l'émergence de contradictions entre certains droits linguistiques. Par ailleurs, alors que cette politique réaffirme une détermination à garantir à tous un traitement égal dans les deux langues officielles, la territorialité joue un rôle important pour certaines de ses dispositions en ce qu'elles concernent le Québec.

La politique québécoise

La *Charte (québécoise) de la langue française*, mieux connue sous le nom de Loi 101, diffère grandement de l'approche fédérale en ceci qu'elle repose selon toute apparence sur les droits linguistiques collectifs (et non individuels). Elle se fonde en outre sur un modèle territorial de la politique linguistique dans sa forme officielle, tout en consentant des aménagements officieux à la minorité anglophone. De toute évidence, cette orientation suppose un rejet explicite de toute égalité de statut entre l'anglais et le français. Pour justifier la Loi 101, le gouvernement explique que les droits linguistiques émanent de la collectivité et non de l'individu. Les revendications exprimées par rapport au français reposent sur le fait que les locuteurs francophones

forment la majorité de la population, et que le français «permet au peuple québécois d'exprimer son identité¹⁴».

Adoptée en 1977, la Loi 101 reconnaît à tous les citoyens du Québec plusieurs droits linguistiques par rapport à la langue française. Ces droits sont individuels dans la mesure où chaque personne a le droit d'être instruite, de recevoir des biens et des services et de travailler en français. Ces dispositions s'appliquent aussi aux résidants québécois dont la langue maternelle *n'est pas* le français¹⁵. En fait, la position de l'anglais est très ambiguë. Certains droits linguistiques limités et certains privilèges sont reconnus aux résidants anglophones. Ils ont ainsi droit à l'instruction dans leur langue maternelle. Cependant, ce droit leur est reconnu d'une manière plutôt sélective, étant réservé aux résidants anglophones du Québec (avant août 1977) qui ont fréquenté l'école anglaise dans cette province.

En dehors du domaine éducatif, les restrictions concernant l'utilisation de l'anglais sont diverses. Les exemples les plus frappants sont la tentative d'abolition de l'anglais comme langue de l'Assemblée nationale et des tribunaux, ainsi que l'interdiction de l'affichage commercial et des panneaux routiers en anglais¹⁶. En ce qui concerne les services gouvernementaux, les textes ne reconnaissent pas clairement aux citoyens le droit de traiter avec leur propre gouvernement en anglais. Les organismes publics ont le droit, mais pas le devoir, de communiquer avec les citoyens dans des langues autres que la langue officielle. L'article 89 résume avec justesse les fondements de l'approche retenue : «Dans les cas où la

¹⁴ Québec, *Charte de la langue française, Lois refondues du Québec*, 1977, C. 11, 1.

¹⁵ Québec, *Charte de la langue française*, Chap. 11. La Charte ne reconnaît des droits linguistiques qu'à une autre catégorie de locuteurs. Dans son préambule, la Loi 101 reconnaît «aux Amérindiens et aux Inuit du Québec [...] le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine». J'analyse ces points plus en détail dans le chapitre 7 de mon ouvrage intitulé *The Practice of language rights in Canada*. Ma réflexion porte ici au premier chef sur les statuts respectifs de l'anglais et du français dans les politiques fédérale et québécoise.

¹⁶ *Charte de la langue française*, articles 7 à 13. Ces dispositions de la Loi 101 ont été déclarées *ultra vires*. Voir l'analyse de ces décisions dans Edward McWhinney, *Québec and the Constitution 1960-78*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, chapitre 6.

présente loi n'exige pas l'usage exclusif de la langue officielle, on peut continuer à employer à la fois la langue officielle et une autre langue.» Le mutisme de la loi, plutôt que son contenu, définit les limites à l'utilisation de l'anglais. La langue dans laquelle le texte est rédigé n'indique jamais que son utilisation constitue un droit¹⁷. Néanmoins, en ce qui concerne l'anglais, cette politique peut être considérée comme l'expression d'un effort de promotion dans le domaine de l'instruction, puisqu'elle maintient le système d'instruction publique en anglais, et elle autorise au moins l'utilisation de cette langue dans la prestation des services gouvernementaux¹⁸.

Par la suite, les gouvernements libéraux du Québec ont adopté deux textes de loi qui raffermissent le statut de la langue anglaise. En 1983, la loi 57 a atténué l'incidence de la Loi 101 sur les institutions anglaises en leur permettant de fonctionner en anglais à l'interne et entre elles, et en autorisant le maintien de cette langue dans les noms de rues et de lieux déjà établis. Elle ouvrait aussi la possibilité d'utiliser des panneaux unilingues dans une autre langue pour les groupes ethniques *étrangers*.

Fait plus significatif au regard des droits linguistiques, l'adoption de la loi 142, en 1986, accorde à toute personne parlant anglais le droit de recevoir les services de santé et les services sociaux en anglais s'ils sont accessibles dans cette langue¹⁹. Cette formulation présente notamment la caractéristique remarquable de ne pas établir de distinction entre les locuteurs anglophones et les membres de la communauté linguistique anglophone du Québec, ainsi que la Loi 101

¹⁷ *La Politique québécoise de la langue française*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, 34 ff., expose les engagements pris envers les droits des minorités. Il est à noter cependant que cette étude vise en grande partie à nier la notion de «droits acquis» dans le cas de la communauté anglophone.

¹⁸ L'utilisation du terme «promotion» est assez ironique dans ce cas, puisque la politique en place représente une érosion substantielle des niveaux antérieurs de soutien et que, pour ce qui est de l'instruction, elle établit les conditions d'une diminution considérable de la taille du réseau éducatif anglais.

¹⁹ La loi 142, *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, 1986, chap. 106, a été présentée le 12 novembre 1986 et sanctionnée le 19 décembre de la même année.

tentait de le faire²⁰. Bien qu'elle ne soit pas complètement incontestable sur le plan constitutionnel, la Loi établit néanmoins le droit d'obtenir des services au Québec et représente par conséquent un progrès considérable pour les droits de la langue anglaise dans cette province. Il est à noter que le Québec est allé ce faisant très au-delà des droits linguistiques reconnus par la Charte, et qu'il se montrait donc considérablement plus généreux envers sa minorité anglophone que la plupart des autres provinces envers leurs minorités francophones respectives.

L'incidence de cet engagement, cependant, s'est trouvée grandement amoindrie par l'intégration des services de santé et la lenteur de la mise en œuvre des programmes de services en anglais, lenteur qui est en partie imputable à un conflit portant sur la priorité relative des droits : celui des francophones à travailler en français et celui des anglophones à recevoir leurs services en anglais²¹. Sachant que les services de santé constituent un champ d'intérêt crucial pour tous les citoyens du Québec, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement québécois subordonne le droit de travailler en français au droit aux services de santé²². En fait, sa position face aux questions de l'affichage bilingue dans les établissements de santé va plutôt dans l'autre sens. L'intégration des services de santé a fait resurgir le problème de l'affichage, car les anglophones sont de plus en plus minoritaires dans la clientèle, sans cesse grandissante, des demandeurs de services. Par conséquent, l'information peut ne pas être affichée en anglais dans les hôpitaux pour lesquels la clientèle anglophone n'est pas majoritaire. Ce dilemme s'est posé dans plusieurs hôpitaux, notamment dans les Cantons de l'Est, où la décision prise

²⁰ Un point dûment souligné par l'opposition du Parti québécois, qui a tenté sans succès de faire amender cette formulation pour qu'elle évoque plutôt «la communauté anglophone». L'opposition indiquait également qu'une telle législation ne constitue pas un moyen adéquat pour établir des «droits fondamentaux». Voir «PQ offers amendments to English-services bill but will still oppose it», *The Globe and Mail*, 13 décembre 1986, p. A-4.

²¹ Pour une étude rapide de ce point, voir le *Rapport annuel* 1997 du Commissaire aux langues officielles, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998.

²² Ces problèmes sont relevés dans le *Rapport annuel* 1998 du Commissaire aux langues officielles, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998.

initialement par certains établissements de santé d'afficher en anglais a été renversée sur ordre de l'Office de la langue française²³. Cette résolution rend en grande partie inopérante l'orientation, par ailleurs généreuse, que la législation représente.

La Loi 101 a été amendée de nouveau en 1993 avec l'adoption de la loi 86, qui apporte des changements modestes à la Loi 101 et atténue son incidence sur la communauté anglophone. Fait remarquable, elle permet l'affichage commercial bilingue français/anglais quand les panneaux sont posés sur l'établissement commercial lui-même, mais continue de l'interdire sur les panneaux publicitaires. En ce qui concerne l'affichage commercial dans les municipalités, la règle du statut majoritaire reste valable, mais la suppression des droits à l'affichage bilingue devient une décision discrétionnaire qui incombe au gouvernement²⁴.

Globalement, ces mesures représentent des concessions de plus en plus importantes consenties aux anglophones, une reconnaissance du fait qu'ils font partie de la collectivité québécoise, tout en maintenant l'orientation essentielle de la Loi 101 qui vise à garantir le caractère français du Québec. Par rapport aux droits linguistiques reconnus sur le plan national, le Québec offre à sa minorité linguistique le système d'instruction le plus complet du Canada, y compris des établissements postsecondaires. De la même façon, le Québec soutient le réseau d'établissements de santé et de services sociaux le plus exhaustif du pays pour une minorité linguistique officielle. Malgré ces dispositions législatives relativement généreuses, la politique linguistique québécoise ne reconnaît pas explicitement à la communauté anglophone le droit de recevoir les services gouvernementaux en anglais. Elle les permet au moyen de ses exemptions facultatives concernant la langue utilisée dans les organismes gouvernementaux provinciaux.

²³ *Ibid.*

²⁴ L'article 10 de la loi 86, qui amende l'article 29.1 de la Loi 101, précise que le gouvernement peut retirer cette reconnaissance.

En ce qui concerne son orientation générale, la politique linguistique québécoise se révèle bien différente au fond de ce qu'elle semble être au premier abord. Si elle repose sur le principe de la territorialité, insistant sur l'importance du statut majoritaire dans la reconnaissance des droits linguistiques, elle maintient néanmoins la prestation de services à la minorité anglophone, quoique de manière plus restrictive qu'il ne serait peut-être souhaitable. Les droits des citoyens sont de plus en plus définis selon des catégorisations légales plutôt que selon l'appartenance à une communauté linguistique. En somme, l'évolution législative du Québec et les pratiques concrètes présentent une certaine ressemblance avec l'orientation de la politique linguistique fédérale. Il s'agit là d'un trait marquant qu'il convient de garder présent à l'esprit quand on analyse l'incidence de la politique fédérale sur les buts de la politique linguistique québécoise.

Des politiques conflictuelles?

Certains observateurs estiment que la politique fédérale nuit à l'efficacité de la politique québécoise et qu'elle devrait par conséquent être modifiée afin d'en atténuer les ingérences. Jean A. Laponce soutient qu'une politique linguistique territoriale, qui attribue les compétences décisionnelles concernant la langue collective selon la région, est la seule qui soit compatible avec la survie à long terme des langues minoritaires. Son point de vue s'explique notamment par sa conviction qu'une langue est menacée dès qu'elle n'est plus parlée universellement à la maison, au travail, dans les loisirs, au marché, avec la famille, les amis et les collègues²⁵. Pour cette raison, un domaine territorial exclusif doit être reconnu à une langue pour qu'elle vive. Suivant ce raisonnement, l'auteur critique les dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits*

²⁵ Jean A. Laponce, «Linguistic minority rights in light of neurophysical and geographical evidence: The case for partitions», document présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 1982, p. 16. Jean A. Laponce expose des conditions moins contraignantes dans *Langue et territoire*, Québec, Presses de l'université Laval, 1984.

et libertés : il la considère comme une politique mal fondée qui nuit à la mise en place d'une approche territoriale de la politique linguistique et qui, à ce titre, menace la survie du français. En particulier, Jean A. Laponce critique vivement l'article 23 parce que, contrairement à l'article 15 (qui porte sur les droits à l'égalité), il évince la langue du droit à jouir de droits inégaux en vertu du principe de la discrimination à rebours, ce qui, estime-t-il, renforce en définitive la position de l'anglais au détriment du français²⁶.

Face à cette argumentation, on pourrait commencer par poser la question empirique de savoir si les droits linguistiques reconnus par la Charte menacent le français au Québec. Nous avons des raisons d'en douter. Les données des recensements, par exemple, indiquent des taux de rétention linguistique extrêmement élevés parmi les francophones du Québec, au point que les déperditions sont négligeables²⁷. La menace la plus grande pour la domination du français provenait de l'assimilation des immigrants à l'anglais à travers le réseau éducatif anglophone. Les dispositions sur l'instruction de la Loi 101 québécoise ont éliminé ce problème, ce qui a pour résultat que la «clause Canada» de la Charte ne renforce pratiquement pas l'anglais au Québec. En outre, l'article 23 a été rédigé en vue de reconnaître les problèmes distincts du Québec dans ce domaine. Il est asymétrique en ceci qu'il accorde au seul gouvernement québécois des exemptions face aux dispositions de l'article 23.(1)a). Cet article s'applique au Québec uniquement si son gouvernement y adhère de manière officielle. En somme, les immigrants naturalisés dont la langue maternelle est le français peuvent fréquenter les écoles françaises de la minorité linguistique francophone hors Québec, mais leurs homologues de langue maternelle anglaise ne peuvent pas fréquenter les écoles anglaises du Québec.

Il convient de souligner que ces dispositions touchent une proportion relativement faible de la population québécoise. Selon les

²⁶ Voir Jean A. Laponce, *ibid.*

²⁷ Voir, par exemple, la brève analyse de la transmission linguistique dans Brian Harrison et Louise Marmen, *Les Langues au Canada*, Scarborough (Ontario), Statistiques Canada et Prentice-Hall Canada, 1994.

données du recensement de 1991 établies par Statistique Canada, les immigrants (toutes langues maternelles confondues) représentent seulement 8,7 % de la population québécoise²⁸. Une étude menée par le Conseil de la langue française du Québec indique qu'en 1989, 19,1 % des étudiants de langue maternelle anglaise étaient inscrits dans les écoles primaires et secondaires françaises²⁹. Indépendamment du fait que bon nombre des parents auraient choisi de toute façon d'envoyer leurs enfants dans ces établissements, on en arrive à la conclusion que 80 % des étudiants de langue maternelle anglaise ont accès au réseau éducatif anglais. Par conséquent, les autres dispositions de l'article 23 concernent la grande majorité des citoyens québécois. En outre, nous avons certaines raisons de penser que le Québec pourrait en fait entériner l'article 23(1)a sans modifier cette situation de manière significative. Des enquêtes récentes sur la répartition des étudiants dans le système éducatif québécois indiquent que l'adoption de l'article 23(1)a de la Charte susciterait un accroissement de 1 à 2 % du nombre des enfants immigrants qui fréquenteraient l'école anglaise, ce qui n'exercerait pratiquement aucune incidence sur les buts de promotion du français que le Québec s'est fixé³⁰. Cependant, cette constatation vaudrait uniquement si le critère de la «langue maternelle» ne constituait pas en pratique un retour à l'ancienne politique du «libre choix», une voie que l'opinion publique québécoise a rejetée et qui est réfutée par les principes qui sous-tendent les politiques linguistiques canadienne et québécoise³¹. Il reste néanmoins douteux que les droits reconnus

²⁸ Ce chiffre est cité dans «Canada's ethnic patterns changing», *The Globe and Mail*, 9 décembre 1992, p. A-8.

²⁹ Voir le tableau A1 de John Richards, François Vaillancourt et William Watson, *Survival: Official language rights in Canada*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1992, p. 83. Source originale de ces données : *Indicateurs de la situation linguistique au Québec*, Conseil de la langue française, Québec, CLF, 1991, tableaux 3.1.1 et 3.2.1, pp. 29 et 37.

³⁰ Voir *Le Français langue commune. Enjeu de la société québécoise*, Bilan de la situation de la langue française au Québec en 1995, Rapport du comité interministériel sur la situation de la langue française, Québec, Éditeur officiel, 1996, pp. 137 et 221. J'extrais ces conclusions de l'ouvrage de José Woehrling intitulé *The Protection of rights and freedoms, in particular minority rights, in a sovereign Québec*, Montréal, Cahiers du Programme d'études sur le Québec, no 9, septembre 1997, p. 13.

³¹ Voir l'évaluation de certaines propositions concernant un élargissement de l'accessibilité aux pages 121 à 126 de mon ouvrage intitulé *The Practice of language rights in*

VERS UN CONSENSUS ?

par la Charte à la minorité anglophone du Québec menacent la vitalité du français dans cette province.

Ce point de vue est partagé aussi par un autre détracteur de la politique fédérale, qui craint que celle-ci puisse se révéler n'être à long terme qu'une manière subtile de garantir la lente mais sûre anglicisation du Canada français que Lord Durham préconisait avec tant de force³². Charles Castonguay constate un phénomène grandissant d'assimilation linguistique des francophones à l'anglais dans tout le Canada anglais et relève que certaines menaces pèsent en permanence sur le français au Québec même. Il critique la politique linguistique fédérale parce que, d'une part, il la considère comme incapable de vaincre les pressions assimilatrices qui s'exercent sur les francophones hors Québec et parce que, d'autre part, en soutenant les deux langues officielles au Québec et, en particulier, le groupe de pression anglophone Alliance Québec, elle entrave les efforts déployés par le Québec pour renforcer le français sur son territoire. Charles Castonguay en conclut à la nécessité d'instaurer une politique linguistique territoriale pour favoriser l'assimilation linguistique au français au Québec, à laquelle doivent s'ajouter des politiques fédérales qui favoriseraient activement la francisation des allophones dans la région montréalaise³³.

En fait, son analyse comporte en elle-même plusieurs données importantes qui contredisent ses conclusions. Il apparaît plutôt clairement que la politique linguistique fédérale au Québec n'exerce guère d'impact sur la position du français. Selon les chiffres de Charles Castonguay, en dépit de la politique fédérale de bilinguisme, la population anglophone a diminué au Québec de plus de 81 000 personnes entre 1971 et 1981. Les dispositions de la Charte qui protègent le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, et qui

Canada. En pratique, il est improbable que ces critères soient assouplis au Québec, à cause de l'angoisse générale permanente que suscite le maintien de la langue française et en raison de la crainte que le choix de tout autre critère d'accès puisse mener aux abus constatés sous le régime de la loi 22.

³² Charles Castonguay, «Getting the facts straight on French: Reflections following the 1996 census», *Inroads*, 8, 1999, p. 75.

³³ *Ibid.*, p. 75.

sont entrées en vigueur en 1982, se sont avérées tout aussi inefficaces. De 1981 à 1991, la population anglophone a diminué encore de 45 000 personnes³⁴. Ce déclin est imputable essentiellement à la migration nette continue des anglophones hors du Québec. On pourrait certes avancer que la déperdition serait plus importante encore sans la protection qu'offre la Charte et sans le bilinguisme fédéral, mais on ne peut pas prétendre que ces chiffres traduisent un impact marqué de la politique fédérale sur le raffermissement de la communauté anglophone au Québec au détriment du français.

Charles Castonguay conclut avec justesse que ce sont les dispositions de la Loi 101 entourant l'instruction qui ont joué le rôle le plus déterminant dans la francisation des allophones³⁵. Ces mesures, auxquelles s'ajoute l'évolution des caractéristiques même de l'immigration, ont amélioré notablement le taux, relativement bon, de l'assimilation linguistique de ce groupe au français. Charles Castonguay reconnaît également que le taux de fécondité représente le facteur démographique qui influe le plus sur le statut majoritaire du français au Québec³⁶. Ici encore, la politique fédérale semble n'exercer qu'une incidence secondaire. Charles Castonguay le reconnaît implicitement en concluant que l'ambiguïté qui règne quant à savoir laquelle des deux langues, de l'anglais ou du français, domine au Québec (le français constitue la langue majoritaire au niveau de la province, mais l'anglais est la langue majoritaire au Canada) contribue à la rétention linguistique parmi les allophones du Québec³⁷. Cette constatation témoigne que le problème sous-jacent réside plus dans l'impact de l'environnement démolinguistique global que dans la politique fédérale. En résumé, bien que Charles Castonguay établisse avec éloquence les obstacles qui entravent ou pourraient entraver le dynamisme des collectivités francophones du

³⁴ Voir le tableau 2.5 dans Charles Castonguay, «The fading Canadian duality» in John Edwards [éd.], *Language in Canada*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 42. Ces chiffres se fondent sur les données concernant la langue utilisée à la maison.

³⁵ Charles Castonguay, 1999, *op.cit.*, p. 72.

³⁶ Charles Castonguay, 1998, *op.cit.*, p. 44.

³⁷ *Ibid.*, p. 47.

Canada, rien ne prouve que la politique linguistique fédérale représente une menace pour le français au Québec.

Ces constatations contribuent également à réfuter les arguments de Jean A. Laponce, selon lesquels l'instauration et le maintien d'une frontière linguistique fixe définissant un territoire unilingue constituerait à long terme le meilleur moyen de protéger une minorité linguistique, et probablement le seul qui soit vraiment efficace³⁸. Il est incontestable qu'il s'agit là du meilleur moyen. La nécessité de sa mise en œuvre, en revanche, est discutable. Une étude récente sur les minorités linguistiques du monde révèle plusieurs cas dans lesquels ces groupes réussissent à survivre sans cette protection territoriale. La même enquête souligne l'importance cruciale des pratiques linguistiques à la maison, dans la collectivité et dans la vie privée, les définissant même comme les conditions essentielles de la survie de la langue³⁹. Les francophones du Québec possèdent ces atouts linguistiques. La législation québécoise témoigne amplement du fait que le gouvernement du Québec a déjà en main le facteur essentiel de la survie linguistique qui est défini par Jean A. Laponce, à savoir le contrôle politique des questions linguistiques à l'intérieur de ses frontières territoriales. En plus de ses autres forces, le français contrôle le système éducatif et il est largement utilisé dans les familles, la collectivité en général et la vie économique. En 1986, une enquête de Statistique Canada sur l'utilisation de la langue maternelle montrait que plus de 95 % des Québécois vivent dans leur propre langue à la maison, au travail, entre amis et même quand ils regardent la télévision⁴⁰. Le français réunit par conséquent toutes les conditions essentielles à la survie d'une langue sur son territoire. Il se peut, dans ces circonstances, que la politique linguistique fédérale donne un peu

³⁸ Voir Jean A. Laponce, 1984, *op.cit.*

³⁹ Voir Joshua A. Fishman, *Reversing language shift: Theoretical and empirical foundations of assistance to threatened languages*, Clevedon (Avon, Angleterre), Multilingual Matters, 1991. L'exemple le plus frappant est celui du yiddish des ultra-orthodoxes aux États-Unis. Jean A. Laponce reconnaît également l'importance de ces autres facteurs. Voir *Langue et territoire*.

⁴⁰ Ce chiffre cité par Brian Harrison et Louise Marmen dans *Les Langues au Canada*, tableau 4.3 n'implique pas que ces locuteurs utilisent exclusivement le français.

plus de force à la communauté anglophone, mais sans pour autant menacer la position du français.

En dépit de leurs divergences dans les principes de base, les deux politiques présentent des points communs essentiels. Toutes deux reconnaissent le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, qu'elle soit anglaise ou française. Toutes deux garantissent la prestation des services gouvernementaux en anglais et en français. Si certains des engagements de la politique québécoise sont plus établis *de facto* que *de jure*, et qu'ils s'avèrent plus restrictifs, toutes deux constituent cependant des politiques de promotion linguistique par rapport au français et à l'anglais. Par conséquent, la politique québécoise ressortit moins à la territorialité qu'il n'y paraît au premier abord. Et surtout, l'application *de facto* de la politique fédérale au Québec (langue de travail, répartition de l'effectif) se révèle plus compatible avec la politique provinciale qu'il n'y semble à première vue. C'est aussi pour cette raison qu'il est bien difficile de voir en quoi une politique fédérale qui recoupe la politique québécoise à ces égards peut constituer un obstacle majeur à la concrétisation des objectifs du Québec.

Dans les amendements qu'ils ont apportés à leurs politiques respectives depuis vingt ans, les deux paliers de gouvernement se sont montrés toujours plus conciliants envers leurs minorités linguistiques, que ce soit par l'élargissement des mesures entourant la prestation des services ou par l'atténuation du degré d'ingérence de leurs politiques. On ne saurait en conclure qu'ils s'acheminent nécessairement vers une entente pleine et entière au chapitre de l'approche à adopter face aux droits linguistiques. J'estime cependant qu'en l'état actuel des choses, ils peuvent coexister tout à fait confortablement pour ce qui concerne le proche avenir.