

Minorités linguistiques et société Linguistic Minorities and Society



Autonomie politique et minorités francophones du Canada Réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka

Johanne Poirier

Numéro 1, 2012

Quelle autonomie et quelle reconnaissance pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire ?

What Autonomy and Recognition for Official Language Minorities?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009209ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009209ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques / Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities

ISSN

1927-8632 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Poirier, J. (2012). Autonomie politique et minorités francophones du Canada : réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka. *Minorités linguistiques et société / Linguistic Minorities and Society*, (1), 66–89. <https://doi.org/10.7202/1009209ar>

Résumé de l'article

La typologie dominante relative aux minorités – qui distingue « minorités nationales », « peuples autochtones » et « minorités ethniques » issues de l'immigration – ne permet pas de saisir la spécificité et la complexité des situations des communautés francophones en milieu minoritaire (CFMM) du Canada. L'auteure propose trois pistes de réflexions visant à rendre plus visible le sort des CFMM dans la classification du droit des minorités : remplacer les catégories rigides par un « continuum », introduire de tels « continuum » au sein de chacune des catégories, et, enfin, l'ajout d'une catégorie à ce que l'on pourrait qualifier de « triptyque de Kymlicka ». Mieux situer les CFMM dans les schémas conceptuels relatifs à l'aménagement de la diversité nécessite notamment une clarification des aspirations autonomistes des CFMM, et plus particulièrement de leur positionnement par rapport à l'autonomie politique (dans le sens « d'étatique » ou de « gouvernementale »).

Autonomie politique et minorités francophones du Canada : réflexions sur un angle mort de la typologie classique de Will Kymlicka

Johanne POIRIER*

Université libre de Bruxelles

Résumé

La typologie dominante relative aux minorités – qui distingue « minorités nationales », « peuples autochtones » et « minorités ethniques » issues de l’immigration – ne permet pas de saisir la spécificité et la complexité des situations des communautés francophones en milieu minoritaire (CFMM) du Canada. L’auteure propose trois pistes de réflexions visant à rendre plus visible le sort des CFMM dans la classification du droit des minorités : remplacer les catégories rigides par un « continuum », introduire de tels « continuum » au sein de chacune des catégories, et, enfin, l’ajout d’une catégorie à ce que l’on pourrait qualifier de « triptyque de Kymlicka ». Mieux situer les CFMM dans les schémas conceptuels relatifs à l’aménagement de la diversité nécessite notamment une clarification des aspirations autonomistes des CFMM, et plus particulièrement de leur positionnement par rapport à l’autonomie politique (dans le sens « d’étatique » ou de « gouvernementale »).

Abstract

The dominant classification of minorities—which distinguishes between “national minorities”, “aboriginal peoples” and “ethnic minorities”—does not capture the specificity and complexity of the French-speaking communities who do not enjoy territorial autonomy in Canada (basically French-speakers outside Quebec). The author suggests three tentative answers to what could be called “Kymlicka’s blind spot”. These include replacing rigid categories by a continuum, introducing some form of continuum in the current categories or adding a category to the existing typology. Any exploration of alternative conceptual schemes requires notably a clarification of the claims of autonomy made—or which could be made—by these linguistic minorities, including claims of territorial or non-territorial political autonomy.

* Je tiens à remercier Pierre Klein pour sa lecture constructive, Jean-François Caron, Pierre Foucher et Linda Cardinal pour leurs éclaircissements salutaires, de même que les deux évaluateurs anonymes et le réviseur linguistique pour

Au cours des 20 dernières années, le droit international – tant dans ses dispositifs traditionnels que sous la forme de « *soft law* » – a élargi la compréhension classique du droit à l'autodétermination pour y inclure l'autodétermination « interne ». Historiquement, l'autodétermination visait les peuples colonisés ou outrageusement opprimés. Lorsqu'ils étaient suffisamment concentrés territorialement, ces groupes pouvaient prétendre à la souveraineté étatique. Leur autonomie passait par l'accès au statut (souvent mal nommé) d'« État-nation ». Quant à elle, l'autodétermination interne comporte des mesures assurant au groupe un degré plus ou moins élevé de contrôle – d'autonomie – dans des domaines considérés comme névralgiques pour la survie et l'épanouissement de groupes minoritaires, sans aller toutefois jusqu'à la création d'un État indépendant (Levrat, 1998 ; Roy, 2006).

Tant en théorie politique que dans la mise en œuvre de politiques publiques relatives à la gestion de la diversité, il existe un large consensus en vertu duquel les mesures d'autodétermination internes sont réservées aux « minorités nationales » et aux « peuples autochtones », par opposition aux « minorités ethniques » issues de l'immigration (récente). Ainsi, la typologie qui distingue ces trois catégories fait maintenant partie intégrante de quasi toutes les analyses du phénomène minoritaire. Cette classification largement défendue par le philosophe canadien Will Kymlicka (1995) a été reprise par de nombreux auteurs dans diverses disciplines, de même que par ce que l'on pourrait appeler « l'industrie du multiculturalisme », tant au Canada que sur la scène internationale. Ce triptyque est parfois traduit en diptyque qui distingue, d'une part, les « minorités nationales » (qui englobent alors les peuples autochtones) et, d'autre part, les « minorités ethniques » (qui renvoient essentiellement aux groupes issus d'une immigration relativement récente). L'on parle alors fréquemment « d'anciennes » ou de « nouvelles » minorités¹.

Cette classification présente l'avantage substantiel d'être « opérationnelle ». En effet, elle offre des balises aux aménagements (juridiques, institutionnels ou autres) que les trois grandes catégories de minorités peuvent légitimement revendiquer et auxquels les autorités politiques d'un État complexe et démocratique devraient accéder. Ces réponses peuvent inclure, dans certains cas, l'autonomie politique. Toutefois, il appert que cette typologie n'a pu rendre compte de la complexité du phénomène des communautés francophones en milieu minoritaire du Canada (c'est-à-dire ceux et celles vivant dans les 12 autres provinces

leurs commentaires pertinents et parfois incisifs qui ont indéniablement nourri ma réflexion. Les erreurs et les errements qui persisteraient me sont, comme il se doit, imputables...

1. José Woehrling a repris cette distinction (2003-2004). Pour compliquer un peu les choses, Sébastien Grammond (2009 : 13) utilise, quant à lui, le qualificatif « ethniques » pour décrire ces « anciennes minorités ».

et territoires). Considérées comme des « minorités nationales » dans la phase « diagnostic », au même titre que les Québécois et les Québécoises, les CFMM sont ensuite la plupart du temps ignorées dans le cadre des discussions relatives au « traitement approprié ».

En effet, dans la littérature de philosophie politique, surtout dans une optique comparative, la phase « traitement » s'est surtout focalisée sur l'autonomie territoriale que confère le système fédéral canadien aux Québécois et aux Québécoises. Par conséquent, les contours de l'autodétermination interne – qui selon la classification même devrait être acquise aux « autres » francophones – restent nébuleux. Au mieux, l'on soulève les droits linguistiques dont jouissent les CFMM du Canada, mais sans réellement aborder les questions d'autonomie : celle exercée, revendiquée ou simplement potentielle.

Au moins depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, les communautés francophones en milieu minoritaire ont efficacement mobilisé le système judiciaire afin de défendre leurs droits linguistiques. Indéniablement individuels, ces droits ont également acquis, par le truchement d'une interprétation téléologique et généreuse, une dimension collective incontestable qui inclut certains droits de gestion et de consultation, voire une certaine autonomie administrative (Bourgeois, 2006). L'article 16.1 de la *Charte* enchâsse par ailleurs le droit des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick à des institutions éducatives et culturelles autonomes. Ces évolutions sont-elles des manifestations concrètes que les CFMM du Canada bénéficieraient d'un *droit* à l'autonomie politique ou « gouvernementale » ?

La question, à laquelle le présent article n'a pas la prétention de répondre, mérite certainement une attention soutenue². Il semble assez clair qu'à ce stade une telle forme d'autonomie n'est pas reconnue par des textes contraignants, bien qu'un certain droit jurisprudentiel « à la gouvernance » soit peut-être en train d'émerger (Foucher, 2010)³. Il est également évident que le droit « institutionnel » – celui qui régit l'organisation de l'État – ne confère pas actuellement d'institutions politiques autonomes aux CFMM, bien que certaines institutions communautaires puissent remplir des fonctions déléguées par les pouvoirs publics.

Ce constat ne doit cependant pas nécessairement disqualifier une réflexion sur les éventuels titulaires de l'autonomie politique (AP), ni sur les formes que celle-ci pourrait emprunter. D'une part, l'AP doit au minimum figurer parmi les options possibles, quitte à ce que l'on puisse en contester la légitimité ou la pertinence. D'autre part, tenir compte

2. Tout comme il ne sera pas question d'identifier les éventuelles sources en droit constitutionnel canadien ou en droit international qui fonderaient un tel droit. À ce sujet, voir les articles d'Ingride Roy et de Pierre Foucher dans le présent numéro.

3. Dans ce contexte, Foucher traite notamment des affaires *Raiche c Procureur général du Canada*, 2004 CF 679 et *Desrochers c Canada (Industrie)*, [2009] CSC 8.

de manière plus précise du positionnement des CFMM à l'égard de l'autonomie politique peut contribuer à « resituer » celles-ci dans la taxonomie classique des minorités et justifier, le cas échéant, une révision des schémas conceptuels dominants.

Pour guider la réflexion sur ces questions, ce texte s'articule en trois parties. La première présente le concept d'autonomie politique tel que l'appréhende le présent article et avance une hypothèse de travail pour le distinguer des autres formes d'autonomie abordées dans le contexte des études sur les CFMM. La deuxième examine la typologie devenue classique qui distingue les « nouvelles » et les « anciennes » minorités, particulièrement dans les écrits de Will Kymlicka, pour souligner à quel point cette classification n'a pu rendre compte de la complexité du phénomène des CFMM du Canada et l'a donc largement rendu « invisible »⁴. Trois esquisses de réponses sont alors avancées, dans une troisième partie, pour tenter que combler cet « angle mort » de la typologie des minorités.

Le concept d'autonomie politique/ gouvernementale/étatique

Le concept d'autonomie est polysémique. De surcroît, dans un contexte comparatif et interdisciplinaire, la terminologie pose un réel défi. Au sein même de la réflexion collective dont le présent numéro spécial est issu, le terme semble appréhendé de diverses façons. L'étendue des définitions est encore plus vaste si l'on tient compte de la littérature de droit et de sciences politiques s'intéressant au phénomène minoritaire de manière globale depuis une vingtaine d'années. Je ne prétendrais pas effectuer une compilation comparative et exhaustive des définitions données à ce terme, ni en capter toutes les nuances. J'en soulignerai néanmoins quelques interprétations afin de mieux situer le type d'autonomie politique sur lequel je souhaiterais particulièrement attirer l'attention.

Ainsi, l'autonomie peut désigner le contrôle d'institutions sociales, communautaires ou religieuses par des groupes (minoritaires ou non) relativement homogènes sur le plan culturel, religieux ou linguistique. C'est le sens que lui attribuent régulièrement les linguistes, sociologues ou politologues qui se consacrent à la recherche sur les communautés francophones en milieu minoritaire du Canada. Ce type d'autonomie a été – et est clairement – fondamental à la survie et à l'épanouissement de ces groupes, dans des contextes sociodémographiques et politiques la plupart du temps défavorables et souvent hostiles.

4. De l'aveu même de Kymlicka (2007a : ch. 7), cette taxonomie peut soulever des difficultés dans des contextes non occidentaux (en Asie ou en Afrique, par exemple). Mais, sauf erreur, l'adéquation de ce triptyque à la situation canadienne ne semble pas remise en cause par le philosophe, bien au contraire : il l'estime essentielle à la paix sociale au Canada (2007b).

L'autonomie peut également renvoyer à la capacité (en principe, *juridique*) d'exercer un pouvoir délégué par des organes étatiques. Les communautés qui disposent de ce pouvoir agissent en quelque sorte comme agents de l'État (en l'occurrence fédéral ou provincial), parfois en « partenariat » avec celui-ci (Forgues, 2010). Dans ce sens, l'autonomie correspond à une capacité d'agir avec une certaine marge de manœuvre, de manière collective, par l'entremise d'organismes communautaires, par exemple.

Quant à l'expression « complétude institutionnelle », elle semble soit renvoyer soit à la première de cette conception (plus « sociale »), soit aux deux (« sociale » et « administrative »)⁵. Lorsque l'on ajoute une dimension de participation à la prise de décision par d'autres instances – y compris par voie consultative relativement formelle, voire juridiquement imposée –, l'on parle plus aisément de « gouvernance linguistique » (Cardinal et Normand, 2011 ; Cardinal et Juillet, 2005). « Gouvernance » est évidemment un autre terme polysémique, à la fois utile et potentiellement source de confusion. Dans le sens où je le perçois ici, ce terme recouvre les modalités de gestion de certains aspects de la vie publique des CFMM : gestion partiellement autonome, partagée, en partenariat avec les pouvoirs publics et souvent dans une relation de dépendance, du moins financière, par rapport à ceux-ci (Forgues, 2010).

Un point commun relie ces divers concepts : ils semblent tous exclure la dimension étatique/gouvernementale de l'autonomie. Analysant notamment les rapports qu'entretiennent les CFMM avec les organes de l'État (fédéral ou provincial), les analystes ne semblent pas concevoir les francophones en milieu minoritaire comme des « acteurs étatiques » ou des « créateurs de droit ». Les CFMM sont titulaires de droits (notamment collectifs). Elles utilisent des stratégies administratives et judiciaires pour tenter d'en maximiser l'étendue, y compris pour obtenir des mesures de participation à la prise de décision – *par les organes étatiques* – ou une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de normes juridiques qu'elles n'ont pas elles-mêmes adoptées ou, du moins, pas de manière « autonome », sans interférence.

Pour ma part, par une sorte de déformation professionnelle de constitutionnaliste (travaillant, de surcroît, dans un contexte européen), j'utiliserai l'expression « autonomie politique » dans un sens plus « gouvernemental », « normatif », « étatique », ces termes pouvant être conçus comme interchangeables. Sous cet angle, l'autonomie renvoie à la capacité (tant juridique que matérielle) de s'autogérer, de s'autogouverner, d'adopter ses propres (« *auto* ») normes (« *nomos* »). Il s'agit dès lors de réfléchir aux modalités en vertu desquelles certains groupes minoritaires sont en mesure d'adopter leurs propres normes juridiques, leurs propres « lois », en marge – voire à l'abri – des institutions étatiques majoritaires.

5. Si je comprends bien, selon Landry, la « complétude institutionnelle » dans son acception plus « sociale » constituerait l'une des dimensions de sa conception de « l'autonomie culturelle » (2009 ; Landry, Forgues et Traisnel, 2010). À cet égard, il convient de distinguer cette dernière de l'autonomie nationale culturelle (ANC) qui renvoie à une dimension plus « étatique » de l'autonomie, quoiqu'envisagée sous un angle non territorial (Nimmi, 2005 et 2008). Nous y reviendrons plus loin.

Pour éviter toute confusion, je soulignerais que, dans d'autres contextes, j'utilise le terme « autonomie institutionnelle » pour désigner cette conception du « décider pour soi-même », que j'appelle ici « autonomie politique ». Toutefois, le terme « institutions » ayant un sens très englobant dans la littérature canadienne relative aux CFMM (et excluant souvent les institutions politiques officielles), cette utilisation de l'expression « autonomie institutionnelle » pour signaler une forme d'autonomie gouvernementale/normative risque de porter à confusion. Je reconnais d'emblée que la normativité n'est pas limitée aux règles juridiques formelles et que les institutions « non étatiques » exercent souvent une fonction normative (au sens large)⁶. Mais dans le sens entendu ici, l'autonomie politique renvoie à une autonomie de type *étatique*, qui habilite les groupes à adopter des normes juridiques contraignantes, dans des domaines névralgiques pour leur survie et leur épanouissement, et non pas uniquement à exercer des fonctions d'exécution. Par analogie avec l'autonomie gouvernementale autochtone, l'AP fait en sorte que « le groupe est à même de déterminer unilatéralement la situation juridique de ses membres » (Otis, 2007 : 668)⁷.

En somme, l'autonomie peut prendre diverses formes et connaître divers degrés d'intensité. Mais ce qui caractérise l'AP dans le sens où je le conçois ici, c'est qu'elle incorpore nécessairement une forme de « pouvoirs » étatiques. Il ne s'agit pas simplement « d'avoir le droit d'avoir des droits », bien que ce soit absolument fondamental (Arendt, 1967 : 296). L'AP confère une capacité juridique de définir la façon dont les droits seront mis en œuvre par le truchement de normes définies par les titulaires eux-mêmes (par hypothèse ici, les CFMM). Les groupes disposant de l'AP sont ainsi dotés d'une parcelle de la souveraineté étatique.

Si l'autonomie « non étatique » peut se présenter sous une diversité de formes, c'est également le cas de l'autonomie politique de groupes minoritaires, laquelle peut se traduire au sein d'une multitude d'institutions en fonction de facteurs sociodémographiques, géographiques, économiques, de mobilisation et de rapports aux « autres », notamment aux groupes majoritaires. Les limites du présent texte ne permettent pas d'examiner les diverses formes que pourrait emprunter l'autonomie politique dans le contexte des minorités francophones du Canada, d'évaluer les avantages et les inconvénients de la panoplie de solutions envisageables (à cet égard, voir entre autres Poirier, 2008b : 535-556).

Cela dit, il convient néanmoins de rappeler que l'autonomie peut être territoriale : par la création d'une province, d'un district ou d'une région relativement homogène sur le

6. La vaste littérature sur le pluralisme juridique, à laquelle j'adhère généralement, en témoigne clairement. Voir notamment la rubrique « Suis-je l'État ? » sur le site *Le droit public existe-t-il ?* : www.ulb.ac.be/droitpublic.

7. Dans le présent contexte, l'expression « autonomie gouvernementale » peut également générer de la confusion. D'une part, « gouvernement » peut s'entendre de la branche exécutive de l'État. L'expression peut ainsi renvoyer à des mesures d'exécution ou administratives, à l'exclusion de mesures de nature législative, que je souhaite inclure ici. D'autre part, bien qu'il puisse y avoir des parallèles importants entre les mécanismes favorisant l'autonomie des CFMM et ceux mis en œuvre dans le cadre d'ententes d'autonomie gouvernementale de certains peuples autochtones, il faut éviter d'y lire une parfaite correspondance, les fondements juridiques et matériels étant sensiblement différents.

plan linguistique, par exemple. À l'échelle mondiale, c'est sans doute la forme d'AP la plus répandue et la plus revendiquée par les « minorités nationales ». L'autonomie peut également prendre une forme « personnelle », « culturelle » ou (ce qui me semble plus adéquat) « non territoriale » ou « a-territoriale »⁸. Les incarnations concrètes de ce type d'autonomie normative sont rares (voire quasi inexistantes)⁹, bien que certains analystes la préconisent dans le cas de minorités dispersées ou ne désirant pas ou ne pouvant pas concrètement exercer une souveraineté « classique » de type territorial (les Rom, par exemple, ou certaines populations autochtones : Nimmi, 2008 ; Klimova-Alexander, 2008 ; Nootens, 2006).

Ce type d'autonomie, fondé sur des critères d'appartenance linguistique/culturelle/religieuse, soulève bon nombre de problèmes (règles de rattachement au groupe, règles de conflits entre régimes juridiques sur le même territoire, gestion des ressources, etc.). À ce stade, il s'agit simplement d'admettre qu'il n'est pas insensé de penser que certains pouvoirs normatifs – y compris législatifs – puissent être conférés à certains groupes minoritaires, sans égard à leur assise territoriale. Cette conception de l'autonomie culturelle est foncièrement *politique* (Nimmi, 2008 : 18 ; Roshwald, 2008 : 37) dans un sens « étatique » et me semble dès lors devoir être distinguée de l'« autonomie culturelle » défendue par Landry (2009)¹⁰.

Certaines minorités pourraient également bénéficier d'une combinaison de ces deux types d'AP, soit de manière permanente, soit dans une période de transition (Kymlicka, 2008 : 150 ; Nimmi, 2008). C'est notamment le modèle retenu par bon nombre d'accords sur l'autonomie gouvernementale de divers peuples autochtones ou par le système constitutionnel belge (Otis, 2007 ; Poirier, 2008b)¹¹.

Qu'elle soit de nature territoriale, extraterritoriale ou un cocktail des deux, l'autonomie politique/normative peut être exercée par des groupes restreints ou conjointement par diverses communautés minoritaires, même dispersées, voire au-delà des frontières (du moins internes). En d'autres mots, les aménagements peuvent être structurés sur une base locale, intraprovinciale, interprovinciale ou nationale, voire dans certains cas transnationale¹².

8. En effet, le terme « personnelle » reflète mal la dimension collective de cette forme d'autonomie. Pour sa part, l'expression « autonomie culturelle » peut avoir un sens trop restrictif (quand il renvoie essentiellement aux domaines de la gestion linguistique, de l'éducation, des médias) ou porter à confusion (lorsqu'elle inclut des compétences de type économique) (Nimmi, 2008 : 19).

9. Outre le cas du « statut personnel » qui peut relever de traditions religieuses distinctes. Mais l'on peut alors difficilement parler de réelle autonomie politique dans un sens étatique (et, sous-entendu, démocratique).

10. Voir note 5.

11. Évoquer la Belgique en 2011 a de quoi faire sourire, tant le système constitutionnel y est source de tensions et de blocages politiques. Cela dit, je suis convaincue que l'on peut tirer des leçons utiles de l'expérience belge et, notamment, de celle peu connue et étonnamment réussie de l'autonomie politique de la petite communauté germanophone (80 000 citoyens et citoyennes disposant de compétences législatives, d'un parlement, d'un exécutif, etc.) (Poirier, 2008b : 545-546).

12. Y compris l'AP « non territoriale ». On ne peut, en effet, faire entièrement abstraction des frontières internes et externes. Même « dé-territorialisé », ce type d'autonomie doit regrouper des membres vivant concrètement sur un

Le corollaire de cette conceptualisation de l'AP est qu'elle exige en principe que les organes agissant au nom des CFMM se caractérisent par une représentativité et une responsabilité semblables à celles associées aux pouvoirs étatiques. Autrement dit, l'on reviendrait alors à des formes de responsabilités plus classiquement politiques et démocratiques que la « reddition de comptes » associée à la gouvernance (quoique l'on puisse imaginer des combinaisons de diverses formes de contrôle)¹³.

Je tiens à souligner que je ne prône aucunement cette conception politique de l'autonomie pour les CFMM : mon objectif n'est ni prescriptif, ni militant. J'admets sans hésitation que l'AP n'est pas nécessairement préférable à d'autres formes d'autonomie ou de gouvernance – et certainement pas la plus facilement accessible – pour les CFMM. Toutefois, dans la mesure où, de manière générique, les théories dominantes sur le droit des minorités nationales affirment que ces dernières ont en principe une sorte de droit à l'autodétermination, au « *self-government* », il me semble important de ne pas exclure d'office cette forme d'autonomie de l'arène de nos discussions collectives sur l'autonomie des CFMM. Au minimum, un constat qu'elle ne correspond aucunement aux aspirations des CFMM permettra d'apporter des clarifications sociologiques aux fondements sur lesquels repose la typologie des minorités (Choudhry, 2002).

L'angle mort de l'approche catégorielle des minorités nationales

Les mutations politiques – tant à l'échelle internationale que nationale – qui ont marqué les années 1980 et 1990 ont favorisé l'émergence d'une réelle industrie des questions minoritaires et de tentatives de mettre de l'ordre dans la « diversité des diversités ». C'est dans ce contexte que ce que l'on pourrait appeler le « triptyque de Kymlicka » est devenu presque incontournable. Ce schéma conceptuel distingue les « minorités nationales », les « peuples autochtones » et les « minorités ethniques » issues de l'immigration. Ce triptyque est parfois ramené en une classification binaire qui oppose les « anciennes » et les « nouvelles » minorités.

Cette typologie possède des avantages indéniables, ce qui explique sans aucun doute sa popularité, tant dans le monde universitaire que celui des politiques publiques liées à l'aménagement de la diversité. En effet, cette classification découpe une réalité hétérogène en deux (ou trois) catégories relativement claires, reposant largement sur les revendications

(ou plusieurs) territoire(s). Ce qui importe dans cette conception, c'est que le pouvoir politique soit exercé par le truchement d'institutions fondées sur l'appartenance « culturelle/religieuse » et non pas pour et par tous les citoyens vivant sur le territoire lui-même.

13. Ce qui pourrait – du moins théoriquement – répondre aux inconvénients découlant du corporatisme associé à plusieurs organes de représentation de CFMM (Forgues, 2010).

exprimées (ou présumées) de ces différents groupes. À chacune de ces catégories correspondent des aménagements juridiques et politiques relativement distincts.

Rappelons que les « anciennes minorités » incluent les groupes établis de longue date dans un pays particulier, qui ont connu certaines formes d'autonomie politique avant d'avoir été annexés, conquis ou volontairement intégrés dans un État dont ils ne forment plus la majorité. C'est le cas notamment des francophones du Canada (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Québec) et des diverses nations autochtones. Selon Kymlicka, ces groupes désirent maintenir une forme de « citoyenneté différenciée » (1995 : 35, 174) et – et c'est là la clé – ils souhaitent généralement conserver leurs spécificités culturelles/linguistiques/religieuses, notamment par le truchement d'institutions distinctes, voire parallèles à celles de la majorité.

La nature des revendications (exprimées explicitement ou non) constitue donc un critère fondamental permettant d'ériger les catégories « minorités nationales » ou « peuples autochtones ». Autrement dit, la quête de diverses formes d'autonomie fonde la catégorie en amont (c'est ce que ces groupes souhaitent qui les distinguerait des « nouvelles » minorités). Mais l'autonomie est également justifiée en aval, au temps présent et pour l'avenir. Et ce, dans le but de préserver les spécificités culturelles constitutives de ces groupes minoritaires et, indirectement, la liberté des individus qui les composent (le fondement normatif de la réflexion restant toujours, chez Kymlicka, le libéralisme démocratique). La légitimité actuelle des revendications de ces minorités découle donc en partie du fait que ces groupes établis de longue date les ont formulées dans le passé ou ont carrément bénéficié d'une forme d'autonomie politique avant d'être incorporés dans un État plus vaste. Cette incorporation s'est déroulée sans leur consentement (annexions, colonisations) ou a été accompagnée de promesses (réelles ou espérées) que leurs spécificités culturelles seraient néanmoins respectées.

Présenté de cette manière – simplifiée à outrance, diront certains –, l'argument apparaît passablement circulaire et exclusif. Ainsi, les groupes établis de longue date mais qui n'auraient pas formulé de demandes d'autonomie – ne serait-ce que par manque de ressources – ne pourraient justifier de telles revendications à une étape ultérieure de leur histoire. Néanmoins, ce même argument a quelque chose de réconfortant sur le plan politique, puisqu'il offre à la fois un « diagnostic » (ces groupes peuvent porter l'étiquette de « minorités nationales » ou de « peuples autochtones ») et un « traitement » (ce qu'ils peuvent légitimement revendiquer auprès des autorités étatiques dominées par le groupe majoritaire).

Pour leur part, les « nouvelles minorités » comportent des groupes « ethniques » issus de l'immigration récente. Imprégné du phénomène de l'immigration largement « choisie » qui caractérise des pays tels que le Canada, l'Australie ou les États-Unis, Kymlicka postule que ces groupes désirent essentiellement s'intégrer aux institutions existantes, généralement majoritaires. Cette intégration exige évidemment la pleine reconnaissance de leurs droits et libertés (notamment la liberté de religion et le droit à l'égalité et à la non-discrimination).

Elle peut également nécessiter diverses formes d'aménagements raisonnables, l'intégration n'étant pas un phénomène à sens unique (Parekh, 2009). Toutefois, les « nouvelles minorités » ne revendiqueraient pas une citoyenneté « différenciée » et encore moins des institutions politiques, normatives, parallèles à celles de l'État qui les accueille.

Encore une fois, Kymlicka construit cette catégorie en se basant notamment sur le type de revendications que ses membres expriment (ou sont censés avoir exprimées). La classification repose sur la présomption que les personnes et les groupes issus de l'immigration désirent s'intégrer aux institutions (en tout cas, politiques) majoritaires. Non seulement ces groupes n'ont pas joui d'une forme quelconque d'autonomie politique antérieure dans le pays d'accueil mais, de plus, la thèse postule qu'ils n'en revendiquent aucune pour l'avenir. Et dans la mesure où des revendications seraient formulées en ce sens, elles pourraient être contrées par le désir légitime de l'État hôte de conserver une certaine stabilité politique, culturelle et linguistique (Choudhry, 2002 : 71 ; Patten, 2006).

Ici encore, le « diagnostic » appelle un « traitement » approprié : n'ayant pas formulé de revendication d'aménagements institutionnels distincts, les « nouvelles minorités » ne peuvent dorénavant légitimement y prétendre. N'ayant pas été incorporés de force, ces groupes auraient consenti à respecter les institutions existantes, voire à y participer, mais non pas à revendiquer une forme quelconque d'autonomie politique. L'État hôte doit faciliter leur intégration en respectant les spécificités culturelles conformes aux droits et libertés en vigueur, mais non pas réformer ses institutions politiques pour partager une partie de la souveraineté étatique avec ces nouveaux arrivants. C'est intelligible et net. C'est également, malheureusement, un peu réducteur¹⁴.

En effet, cette dichotomie entre les « anciennes » et les « nouvelles » minorités a l'incontestable vertu d'apporter une forme de clarté aux débats sur l'accommodement de la diversité. Mais elle laisse planer d'indéniables zones d'ombre. La thèse – qui a des échos dans le monde entier – s'applique sans aucun doute beaucoup mieux dans le contexte sociopolitique qui l'a vu naître, c'est à dire un pays d'immigration et, de surcroît, d'immigration « choisie » ou « sélective ». Son application est déjà plus malaisée dans le cas des réfugiés politiques ou des personnes déplacées en raison de conflits ou de catastrophes naturelles ou écologiques. En d'autres termes, il n'est pas du tout évident que le diagnostic ou le traitement proposé sous l'étiquette « nouvelles minorités » par l'école canadienne du multiculturalisme soit transposable dans des situations radicalement différentes, ce que le philosophe admet lui-même (Kymlicka, 2007a : 303).

14. Je ne veux aucunement prétendre que la pensée complexe de Kymlicka soit simpliste, bien au contraire. Mais la façon dont elle a été appréhendée et utilisée tant par les théoriciens que les praticiens de la diversité culturelle partout dans le monde a sans doute simplifié sa pensée à outrance. Le résumé qui précède n'échappe sans doute pas à ce dérapage.

Mais même dans le contexte canadien qui en constitue le berceau, le diptyque/triptyque soulève des interrogations. En effet, pour Kymlicka, tous les francophones du Canada constituent une (ou des?) minorité(s) nationale(s) et sont ainsi placés dans le même « silo » (2007b). Or, cette catégorisation ne s'applique pas aussi facilement aux francophones vivant en contexte minoritaire à l'extérieur du Québec qu'on serait porté à le croire. D'ailleurs, Kymlicka lui-même élude la plupart du temps cette difficulté. Ses textes valent de manière souvent ambivalente entre « Canadiens français » et « Québécois », généralement dans la phase diagnostique qui inscrit les membres visés par ce « *French fact* » parmi les « anciennes minorités » (2007a : 78, 140-143 ; et 2007b : 49-52)¹⁵. Toutefois, et jusque récemment, dans la phase « traitement » où les solutions sont envisagées, seuls les Québécois et Québécoises sont réellement pris en considération, du moins en ce qui a trait à leur autodétermination et à la légitimité de leur quête d'autonomie¹⁶.

Les Québécois et Québécoises constituent l'archétype d'une « minorité nationale » (au sens où l'entend Kymlicka) pouvant légitimement réclamer des aménagements institutionnels favorisant leur autonomie politique. Les francophones vivant en territoire québécois y sont installés de longue date. Ils ont connu une forme d'autonomie politique (pré-démocratique!) avant leur incorporation dans un pays où ils sont devenus de plus ou en plus minoritaires. Leur désir de maintenir leurs spécificités culturelles et linguistiques, de même que des institutions politiques distinctes de celles de la majorité anglophone, est incontestable. Le diagnostic entraîne – toujours selon cette approche – le traitement. Le droit à l'autonomie politique territoriale dont dispose le Québec est foncièrement légitime et il n'est pas remis en cause ni dans la théorie politique du droit des minorités (bien au contraire), ni dans le cadre fédéral canadien (sauf, dans certains contextes, par des peuples autochtones).

Mais de quel côté de la frontière typologique se situent les minorités francophones des autres provinces et territoires? L'approche binaire (ou en trois catégories) permet-elle de rendre compte de la diversité des situations sociodémographiques et historiques – et de « l'indécision identitaire » – qui les caractérisent (Thériault, 1994)?¹⁷

Les francophones en milieu minoritaire ne forment pas un groupe homogène. C'est d'autant plus vrai depuis l'éclatement de la (mythique?) nation canadienne-française dans

15. C'est un peu anecdotique, mais la rubrique « *French Canadians* » dans l'index de *Multicultural Odysseys* (2007b) comporte simplement la mention : « *see Québec* ». La distinction était plus claire dans l'index de son ouvrage de 1995, quoique l'analyse de cette distinction y reste fort sommaire.

16. Autre exemple frappant de l'invisibilité des CFMM dans la littérature internationale : Nimmi, grand spécialiste de l'autonomie culturelle nationale (non-territoriale) associe la non-reconnaissance du statut distinct du Québec ou des attaques lancées contre la Loi 101 comme une limite de l'autonomie territoriale, qui pourrait être corrigée par des formes d'ANC. Mais il ne mentionne même pas les autres francophones au Canada, qui ne jouissent de ni l'une ni l'autre des formes d'AP (territoriale ou non-territoriale) (2008 : 19-20).

17. Cette idée est partiellement reprise par Thériault et Meunier (2008), lorsqu'ils soulignent que « l'intention vitale » « nationalitaire » ou « post-traditionnelle » des CFMM les placent entre l'ethnie et la nation (2008).

les années 1960, lorsque le Québec a misé sur ses atouts en tant qu'entité constituante de la fédération pour agir – et se concevoir – comme une nation distincte. Réparties aux quatre coins du pays, les minorités francophones sont parfois relativement concentrées géographiquement (Acadie du Nouveau-Brunswick ou nord et est de l'Ontario, par exemple), mais une bonne part d'entre elles sont dispersées au sein de vastes territoires, sans continuité territoriale. Le fédéralisme canadien les a divisées en autant de minorités non seulement à l'échelle du Canada (malgré le bilinguisme officiel au gouvernement fédéral), mais également au sein de chacune des provinces, hormis le Québec et le Nouveau-Brunswick, où les Acadiens et les Acadiennes se considèrent davantage comme des partenaires égaux de leurs concitoyens anglophones.

Par ailleurs, si l'on exclut les francophones qui se sont joints à ces minorités par le truchement de l'immigration récente¹⁸, l'on peut affirmer que ces groupes sont établis de longue date au Canada (même s'ils ont pu, aux 19^e et 20^e siècles, connaître des migrations internes). En somme, les CFMM ont une histoire souvent aussi ancienne que celle des Québécois et Québécoises. Ce ne sont ni des Autochtones, ni des immigrants. A priori, les francophones en milieu minoritaire devraient dès lors légitimement pouvoir prétendre au même degré d'autonomie politique – d'autogouvernement – que leurs homologues québécois.

Toutefois, outre l'autonomie bien relative exercée par les autorités catholiques qui les unissaient, les CFMM n'ont pas connu une forme quelconque d'autonomie politique avant la conquête britannique ou depuis leur incorporation au sein de provinces anglophones. De plus, et surtout, leurs revendications d'autonomie politique ont été relativement rares et n'ont pas abouti (Magord, 2008 : 85-90, 122-125). Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des droits linguistiques, y compris la reconnaissance de l'égalité des communautés francophone et anglophone du Nouveau-Brunswick, et le droit des Acadiens de cette province à des institutions éducatives et culturelles distinctes. Ces développements constituent assurément des réponses positives, quoique apparemment insuffisantes pour contrer le phénomène des « transferts linguistiques », ainsi que l'on désigne parfois l'assimilation. Mais il ne s'agit pas de mesures d'autonomie politique ou normative au sens entendu dans la présente analyse¹⁹.

Peut-on nécessairement en déduire une absence de *désir* de mettre en place des institutions politiques distinctes, qui empêcherait la formulation – pour l'avenir – de revendications d'autonomie politique et, surtout, la légitimité de telles revendications? Par ailleurs, est-il possible que le désir d'autonomie politique n'ait pas été formulé par manque de ressources, voire de modèles appropriés? Reprocher à des minorités de ne pas avoir revendiqué par le passé des solutions qui restent peut-être à inventer me semble malvenu. Quand on se bat pour

18. Ce qui, en soi, constitue une réduction de la réalité, notamment en Ontario...

19. On pourrait néanmoins soutenir, par exemple, que les conseils scolaires jouissent d'une forme d'autonomie normative très limitée (en ce qui a trait aux admissions dans les écoles de la minorité, par exemple).

une école, on n'a peut-être pas le temps de ré-imaginer des institutions politiques novatrices. La priorité n'est pas là. Surtout lorsque le seul mode d'autonomie politique à l'endroit des francophones dont l'efficacité ait été démontrée est celui du Québec, qui dispose des atouts d'un État provincial. Par ailleurs, l'hétérogénéité des situations minoritaires, de même que la complexité identitaire qui en résulte, rend la formulation de revendications concertées et cohérentes particulièrement ardue. Enfin – et paradoxalement –, si les minorités n'ont pas formulé de revendications d'institutions parallèles à celles de la majorité – critère fondateur de la catégorie « minorité nationale » –, comment expliquer que ces minorités soient placées dans le même « silo » que les Québécois et Québécoises ?

Kymlicka admet que le million de francophones ne résidant pas au Québec continuent de souffrir de désavantages économiques et d'un fort taux d'assimilation. Mais il ajoute, presque optimiste, qu'une des réponses au « *French fact* » est la reconnaissance de certains droits linguistiques, particulièrement à l'échelle fédérale, mais également dans certaines provinces (2007a : 143). Ces droits sont, en quelque sorte, un produit dérivé du mouvement autonomiste québécois (lequel constitue une menace de déstabilisation plus grande que les minorités francophones). Cependant, plus pessimiste – ou fataliste –, Kymlicka constate qu'en l'absence d'autonomie *territoriale* l'assimilation est, pour certains, quasi inéluctable. Ce sort n'est cependant pas réservé qu'aux francophones, mais à toutes les minorités dispersées (2007b : 69). *Small comfort!*

Kymlicka a récemment assimilé les droits linguistiques dont jouissent les CFMM à une forme « d'autonomie culturelle nationale » :

In Canada, for example, strong TA [territorial autonomy] for the French-majority province of Quebec co-exists with significant non-territorial linguistic and cultural *rights* for Francophones who live outside Quebec (and with non-territorial *rights* for 'internal minorities' within Quebec) (2008 : 49-50, je souligne).

Or, bien qu'elle puisse connaître une série de variantes, l'autonomie culturelle nationale (ACN) est fondamentalement conçue comme une forme d'autonomie *politique*, exercée sur une base non territoriale. Si les *droits* dont jouissent les CFMM du Canada sont loin d'être négligeables – surtout dans une perspective comparée –, ils ne comportent, au mieux, qu'une dimension limitée de l'autonomie administrative, et dans des domaines bien circonscrits. Prétendre qu'il s'agit là d'une incarnation de l'autonomie culturelle nationale, conçue comme une forme d'autonomie *politique*, est à tout le moins exagéré et, de l'aveu même du philosophe, peu efficace pour contrer la lente disparition de ces groupes minoritaires.

Autrement dit, dans la pensée de Kymlicka, les CFMM ont assurément le « droit de jouir de leur propre culture ». Toutefois, elles ne jouissent pas du pouvoir d'adopter leurs « propres normes » afin de protéger cette culture ou de lui permettre de s'épanouir, ou simplement de vivre comme une « minorité nationale » comme une autre. Ce n'est peut-être qu'une question

de capacité démographique et matérielle, et non pas le reflet d'une absence de fondements normatifs permettant de formuler une revendication de l'autonomie politique. Il en résulte néanmoins que, ces groupes étant tous placés dans le « silo », la catégorie, des « minorités nationales » avec le Québec, les diagnostics (qui sont ces groupes?) et les traitements (à quoi peuvent-ils légitimement prétendre?) restent pour le moins nébuleux.

Il est d'ailleurs frappant que, dans le contexte non-occidental, Kymlicka critique la tendance de la communauté internationale et des penseurs de la protection des minorités à distinguer les peuples autochtones et les autres minorités nationales, qui pourtant « *fit into the same ideal type based on territory and autonomy, while new and dispersed minorities fall into the other* » (2007a : 276-277, je souligne). En d'autres termes, si j'interprète bien cette distinction, les minorités « dispersées » seraient *hors* de la catégorie des minorités nationales à l'étranger, mais *dans* cette catégorie, dans ce « silo » au Canada.

Pourtant, lorsque l'on examine les solutions juridiques et institutionnelles qui leur sont proposées (les traitements), les CFMM semblent *aussi* tomber à l'extérieur de la catégorie des « minorités nationales » (lesquelles, comme le Québec, ont droit à « l'auto-gouvernement »). Néanmoins, les CFMM ne correspondent pas exactement à la catégorie des « nouvelles minorités » non plus, puisqu'on leur reconnaît un statut particulier – du moins en matière de droits linguistiques – auquel les « autres » minorités n'ont pas accès. « Entre l'ethnie et la nation » (Thériault, 1994; Thériault et Meunier, 2008), les CFMM se retrouvent dans les interstices – dans l'angle mort – de la typologie.

Dans sa contribution au présent numéro, Kymlicka insiste sur l'importance de maintenir ces trois « silos », ces trois catégories. Au Canada, les cloisons entre ces catégories (qu'il assimile à des « *firewalls* »), trouvent appui dans les articles de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'appliquant respectivement aux « nouvelles minorités » (27), aux minorités linguistiques (16 à 20) et aux Autochtones (35). Mentionnant que, dans une perspective libérale, les trois catégories demeurent justifiées, Kymlicka insiste sur le fait que ce triptyque a permis de trouver une certaine paix sociale au Canada. L'on sait que les immigrants n'exigeront pas d'autonomie gouvernementale ou de droits linguistiques, l'on sait que les CFMM ne formuleront pas de revendications territoriales, ce qui permet une certaine ouverture (multiculturalisme, droits linguistiques, autonomie territoriale pour le Québec). Remettre en cause cette typologie équivaldrait à ouvrir la boîte de Pandore.

En fait, à ce stade, ce réalisme politique semble prendre le pas sur les fondements qui sont à l'origine-même de cette catégorisation. Pour rappel, la justification de la typologie repose (ou reposait?) sur le consentement (ou plus souvent le non-consentement) d'une minorité à être intégrée dans un ensemble étatique plus large et/ou sur le type de revendications formulées par les groupes minoritaires (intégration dans les institutions majoritaires ou créations d'institutions distinctes). La préoccupation plus stratégique évoquée dans le

présent contexte par Kymlicka – la défense d'un équilibre social et politique dans un contexte multinational et multiculturel – n'est pas condamnable en soi. Néanmoins, il semble légitime que les groupes coincés entre les cloisons des différents « silos » puissent souligner les conséquences d'un tel cloisonnement ou tenter d'y apporter des correctifs.

La prochaine section suggère – de manière exploratoire et un peu candide – trois esquisses de réponses à l'angle mort dans lequel la typologie de Kymlicka place les CFMM.

Variations sur le thème des catégories : « silos », continuum ou une combinaison des deux ?

Il me semble que l'on peut répondre à ce plaidoyer en faveur du maintien du cloisonnement des catégories d'au moins trois manières.

La première option serait de délaisser les catégories rigides au profit d'une conception des droits des minorités sous une forme de « spectre », de continuum. Ainsi, en 1997, Iris Young avait soulevé les difficultés de la typologie de Kymlicka. Constatant qu'il était fort difficile de placer l'importante minorité afro-américaine dans le diptyque (ou le triptyque), la philosophe proposait plutôt de situer les différentes minorités le long d'une sorte d'échelle, allant de celles revendiquant – et ayant légitimement droit à – des mesures d'égalité substantielle, à celles pouvant prétendre à une réelle autonomie gouvernementale²⁰. En somme, il s'agissait d'établir un continuum sur lequel sont placés – pas nécessairement de manière stable et immuable – des groupes minorisés. Ces derniers sont souvent cohésifs, soudés par des caractéristiques culturelles fortes, mais historiquement dépourvus d'un territoire propre et d'institutions autonomes (Young, 1997). Ce ne sont pas nécessairement des « immigrants » (ce n'est certainement pas le cas des descendants d'esclaves) qui veulent simplement s'intégrer à la majorité. Et ce ne sont pas nécessairement des groupes nationaux revendiquant des institutions politiques distinctes non plus.

Contestant certains des constats sociologiques sur lesquels la typologie de Kymlicka est fondée (notamment les « aspirations » et la « capacité institutionnelle » qu'il attribue aux groupes minoritaires), Sujit Choudhry a également conclu que la distinction catégorique entre les immigrants et les minorités nationales était trop réductrice et devrait sans doute céder le pas à une sorte de continuum (Choudhry, 2002 : 77).

Dans le cadre d'une réflexion collective antérieure sur l'avenir de la francophonie canadienne, il m'avait semblé que ce schéma conceptuel était plus approprié à la situation des francophones au Canada que le triptyque/diptyque de Kymlicka (Poirier, 2008b, 524 et

20. Dès 1995, Kymlicka notait lui-même que cet important groupe (plus de 14 % de la population américaine) ne trouve sa place ni dans la catégorie « ethnique », ni dans celle des « minorités nationales » (1995 : 25, 101). Mais il n'offre pas de solution conceptuelle à ce constat.

suiv.). Dans leur article paru dans le présent numéro spécial, Linda Cardinal et Eloísa González Hidalgo reprennent d'ailleurs l'idée du continuum ou du spectre afin de (re)fonder une réflexion sur l'autonomie des francophones au Canada. Au « continuum identitaire » correspondrait un continuum de solutions plus ou moins autonomistes²¹.

Cette approche permet de poser des diagnostics plus affinés (on ne met pas toutes les minorités linguistiques de langue officielle dans le même panier). Elle comporte toutefois des faiblesses au chapitre des prescriptions (les « traitements » possibles sont moins bien définis). En effet, l'un des attraits principaux de la typologie de Kymlicka est sa dimension prescriptive : à chaque catégorie correspond un type de fondement normatif et, par voie de conséquence, des solutions politico-juridiques ou institutionnelles. C'est clair et traduisible en propositions relativement concrètes. La classification permet à la fois de faire le tri dans la « diversité des diversités » et de répondre à des impératifs politiques d'aménagement de la diversité souvent criants dans les sociétés plurielles.

En d'autres mots, ce que le spectre gagne en précision diagnostique, il le perd en prescriptions « curatives ». Le risque apparaît alors que les « traitements » possibles soient réduits au plus commun dénominateur. D'ailleurs, Kymlicka déplore une tendance de la part des institutions européennes à remettre en cause l'approche catégorielle (le « *targeting* ») au profit d'une approche en apparence plus inclusive, qui finit toutefois par réduire les droits auxquels peuvent prétendre les minorités (2007a : ch. 6 ; 2008 : 53). L'amalgame entre les « anciennes » et les « nouvelles » minorités conduit à diluer les solutions institutionnelles (auxquelles seules les « anciennes minorités » pouvaient prétendre) au profit de droits plus généreux à la non-discrimination et, peut-être, de droits de participation aux institutions globales, accessibles à tous les groupes minoritaires²².

La seconde option, et sans doute la plus simple, est de maintenir les CFMM dans la catégorie des « minorités nationales » francophones, avec le Québec, mais de tenter de mieux cerner les solutions institutionnelles pouvant répondre à leurs situations complexes et variées. Kymlicka admet d'emblée que des solutions diversifiées peuvent être justifiées à l'intérieur de chacune des catégories, sans que cela ne remette en cause, apparemment, le fondement normatif commun qui justifie l'érection des parois entre ces catégories. En d'autres termes, l'hypothèse avancée ici ne vise pas simplement à remplacer une typologie claire par un « *fuzzy continuum* » (Kymlicka, dans le présent numéro), mais de tenter de mettre un peu d'ordre au sein d'une catégorie si vaste qu'elle en perd sa cohérence.

21. Roshwald soutient que l'on peut concevoir les techniques d'accommodement de la diversité ethnoculturelle (dans laquelle il inclut la diversité nationale) le long d'un continuum également, allant de la « banalisation » à la « balkanisation » (2008 : 31).

22. C'est également la lecture que l'on peut faire de l'évolution de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe (Ringelheim, 2010).

Selon ce schéma, *tous* les francophones du Canada feraient partie de la catégorie « minorités nationales » en raison de leur histoire, de leur incorporation involontaire dans un État qui les a minorisés et qui, en vertu de son régime fédéral, n'a donné qu'à une partie d'entre eux les outils « étatiques » permettant d'exercer une autonomie politique réelle (les Québécois et les Québécoises). Autrement dit, *tous* les occupants de ce « silo » peuvent légitimement – et théoriquement – revendiquer l'autonomie *politique*, une forme d'autonomie gouvernementale.

Reste alors à décider si une telle autonomie normative/politique/gouvernementale/étatique est désirée ou souhaitable. La réalité sociodémographique, la complexité identitaire, voire la crainte d'une résistance du groupe majoritaire peuvent faire en sorte que l'on opte pour d'autres solutions. Après tout, même si toutes les communautés autochtones peuvent légitimement formuler des demandes d'autonomie gouvernementale, toutes ne pourront en assumer les formes les plus abouties.

En d'autres termes, le diagnostic général est confirmé (on est en présence de minorités nationales), mais on élabore des traitements plus « ciblés ». Le « *targeting* » que défend Kymlicka ne sert dès lors pas simplement à établir des murailles étanches entre les « anciennes » et les « nouvelles » minorités nationales, mais également à placer certaines balises moins infranchissables au sein-même des catégories. Ainsi, en fonction de leur place sur le spectre – à l'intérieur de la même catégorie – les CFMM pourraient revendiquer une panoplie de solutions autonomistes, allant jusqu'à l'autonomie législative territorialisée ou non. Rappelons qu'il existe un catalogue d'options d'AP, et non seulement l'autonomie territoriale à l'échelle provinciale. Si des revendications d'AP sont formulées de façon précise, elles devraient – dans la logique même défendue par Kymlicka – générer une obligation de prise en compte par les autorités publiques, à l'instar du rôle que jouent les revendications dans l'érection des parois séparant les « silos » eux-mêmes.

L'un des avantages de cette solution est qu'elle ne remet pas foncièrement en cause les schémas conceptuels auxquels les Canadiens seraient habitués, voire avec lesquels ils seraient à l'aise, ainsi que nous le rappelle Kymlicka. De plus, cette approche maintient un lien plus explicite entre la nation québécoise et les CFMM. Maintenir tous les francophones au sein d'une même catégorie permet peut-être plus aisément de concevoir – et de justifier – des solutions à géométrie variable, visant parfois *tous* les francophones *ad mari usque ad mare*, parfois certaines communautés particulières et parfois plusieurs communautés regroupées en fonction de facteurs de proximité ou d'intérêts.

Une troisième avenue serait d'ajouter une catégorie à la typologie de Kymlicka. C'est ce que se propose de faire Jean-François Caron en examinant la situation des « diasporas

nationales contiguës », c'est-à-dire des « minorités nationales » qui ne revendiquent pas la souveraineté politique, voire même des organes administratifs autonomes (Caron, 2011)²³.

Cette nouvelle catégorie correspondrait au « diagnostic » de groupes sociétaux ne se considérant pas en soi comme des entités étatiques, ne revendiquant pas (ou plus) d'institutions politiques autonomes, mais aspirant à d'autres formes d'autonomie et de gouvernance. Ces dernières pourraient inclure « l'autonomie culturelle » (non étatique) préconisée par Landry ou la « complétude institutionnelle » défendue par Cardinal et González Hidalgo dans le présent numéro, mais pas l'autonomie politique dans le sens entendu dans le présent texte.

On se souviendra que les fondements normatifs sur lesquels a été érigé le « triptyque de Kymlicka » incluait le type de revendications formulées par les groupes minoritaires. L'ajout d'une nouvelle catégorie serait fondé sur l'idée qu'en dépit d'origines historiques communes les francophones du Canada ne revendiquent pas tous le même type de « citoyenneté et de droits différenciés » (Kymlicka, 1995 : 189) en raison notamment des mutations qu'ils ont connues depuis les années 1960²⁴. Dans cette optique, si les CFMM ne souhaitent pas des institutions politiques distinctes et autonomes mais d'autres modalités de gestion et de participation, il est peut-être justifié, dans la conception même de Kymlicka, d'ériger une nouvelle catégorie. Après tout, dans une perspective libérale-démocratique, les schémas conceptuels ne peuvent devenir des fourre-tout qui ont pour effet sinon de masquer, du moins d'embrouiller les revendications légitimes de certains groupes.

Cette solution offre au moins la possibilité de faire sortir de l'obscurité les CFMM dans les débats sur l'aménagement institutionnel en faveur des minorités. Les CFMM ne seraient plus fondues avec le Québec puis largement ignorées. L'ajout de cette nouvelle catégorie comporte néanmoins un certain nombre d'inconvénients.

D'une part, à l'instar de la solution du continuum, cet ajout nécessiterait la révision d'une typologie qui fait apparemment consensus au Canada et qui assure une certaine stabilité en ce qui concerne les politiques d'accommodement (après tout, si l'on ajoute une nouvelle catégorie, pourquoi pas deux ou trois...). D'autre part, la diversité des CFMM fait en sorte que, pour éviter à nouveau l'effet « fourre-tout », l'on devrait sans doute établir des balises au sein de cette nouvelle catégorie également ! Enfin, cette solution risquerait de disqualifier

23. D'ailleurs, pour Michel Seymour, « la minorité franco-canadienne » constitue une telle diaspora (je souligne). Selon le même auteur, l'Acadie formerait une « nation culturelle », « institutionnelle » mais « non politique » (2008 : 38-39). À ce stade, il n'est pas clair pour moi si cette distinction impliquerait la nécessité d'ajouter deux nouvelles catégories à la typologie de Kymlicka, ou s'il s'agirait de placer ces groupes à différentes extrémités d'un continuum au sein d'un même nouveau « silo ».

24. Pour une esquisse d'une typologie des minorités reprenant partiellement ce schéma, voir Poirier (2008a : 41-43). Il s'agit d'une adaptation de la classification « *citizen minus/equal/plus/plural* » élaborée par Paul Chartrand (2009) dans le contexte des droits autochtones.

presque d'office l'option « autonomie politique », sous quelque forme que ce soit, si une telle option devait un jour se dégager au sein de certaines CFMM.

Or, le fait qu'une telle autonomie n'ait pas été revendiquée, voire même que certaines revendications aient été abandonnées²⁵, n'implique pas nécessairement qu'aucune forme d'AP (territoriale, non-territoriale, interprovinciale, une combinaison des trois, dans certains domaines de politiques publiques seulement ou non, etc.) ne puisse être envisageable un jour. Selon ce nouveau schéma, une CFMM devrait presque démontrer qu'elle forme une « nation politique » pour accéder à l'AP (et, dès lors, changer de « silo ». Or, il n'est pas impensable qu'une région (disons une partie du Nouveau-Brunswick ou le nord-est de l'Ontario) puisse un jour revendiquer une forme originale d'autonomie politique sans nécessairement se percevoir, ou se présenter, comme une nation distincte.

In fine, dans la mesure où l'on admet que les aménagements puissent évoluer avec le temps, il importe peut-être peu que l'on se situe à l'intérieur d'une même catégorie (et qu'une communauté puisse glisser vers les formes les plus poussées d'autonomie politique si elle dispose de caractéristiques nationales similaires à celles du Québec) ou dans la catégorie voisine (et qu'elle puisse éventuellement en changer si la nature de ses revendications évoluent)²⁶. Ce qui importe, c'est que les schémas conceptuels ne masquent pas des différences significatives parmi les membres d'une catégorie et, de ce fait, ne conduisent pas à des diagnostics erronés.

Conclusion

Quelle autonomie pour quelle(s) minorité(s)? Faire l'impasse sur les cas difficiles est parfois essentiel dans la construction d'un schéma conceptuel opérationnel. Dans un sens, la manière périphérique avec laquelle Kymlicka aborde la question des CFMM permet de renforcer les cloisons des trois catégories de minorités au Canada. Toutefois, ériger une typologie qui ignore pratiquement un million de membres de groupes minoritaires, dans un pays qui se targue souvent de servir de modèle d'accommodement, me semble, à tout le moins, problématique. Devant ce constat, le présent article poursuivait deux objectifs principaux.

Le premier était de soutenir que, sans être nécessairement préférable, l'autonomie politique (au sens de « gouvernementale », d'« étatique » ou de « normative ») ne doit pas être écartée des réflexions sur l'autonomie des communautés francophones vivant en milieu minoritaire. La panoplie de solutions institutionnelles et/ou juridiques offertes aux groupes

25. Le projet de création d'une province acadienne, qui avait été appuyé par la Convention d'orientation nationale des Acadiens de 1979, n'a pas été suivi de développements concrets (Magord, 2008 : 125). Les résultats du référendum de 1980 au Québec, l'adoption de la *Charte canadienne* deux ans plus tard et la judiciarisation des droits linguistiques qu'elle a engendrée ne sont sans doute pas étrangers à l'abandon de cette option.

26. Ce qui correspond, dans un cadre canadien qu'il n'envisageait peut-être pas, au « *sequencing* » préconisé par Kymlicka, dans le contexte de l'adaptation du multiculturalisme libéral aux sociétés non occidentales (2007a : 309 et suiv.).

minoritaires peut s'échelonner de la reconnaissance de certains droits individuels à portée collective à l'autonomie politique, en passant par l'autonomie administrative, voire « culturelle mais "non étatique" ».

Ce qui importe, me semble-t-il, c'est que l'on puisse imaginer des « traitements » adaptés aux « diagnostics » posés. Cela appelle à examiner les situations minoritaires de manière contextualisée, de même que le large éventail de solutions, y compris l'AP, qui pourraient permettre d'y répondre. Certains groupes aspireront essentiellement à consolider leurs avancées en matière de droits linguistiques (et ce sera déjà une sacrée bataille), d'autres souhaiteront développer des formes plus poussées d'autonomie administrative déléguée ou des organes consultatifs plus représentatifs de leurs communautés. D'autres encore pourront formuler des demandes d'AP de nature territoriale ou non. Des solutions asymétriques, à géométrie variable, sont susceptibles d'apporter des réponses appropriées à l'hétérogénéité des situations. Et les revendications pourront évoluer avec le temps, en fonction notamment de la consolidation des acquis et des rapports de force.

Certaines incarnations de l'autonomie politique sont sans doute utopiques à ce stade de l'histoire tant de la fédération canadienne que des CFMM. Mais l'idée que des CFMM puissent être dotées du pouvoir d'adopter leurs propres (« *auto* ») normes (« *nomos* ») juridiquement contraignantes, dans certains contextes particuliers et selon certaines modalités à imaginer, ne me semble pas fantaisiste.

Cela dit, il est tout à fait possible que les aspirations des CFMM, aussi diversifiées soient-elles, ne portent aucunement (ou plus) sur l'autonomie politique telle qu'elle est conçue ici. Il est plausible que l'on assiste plutôt à une sorte de fédéralisation informelle (et non étatique) de CFMM fort différentes et profondément ancrées dans leur réalités provinciales respectives. Une telle institutionnalisation relèverait plus du phénomène diffus de la gouvernance que du gouvernement et appellerait à concevoir des mécanismes de représentation et de contrôle adaptés, et non pas calqués sur ceux de l'État. Avoir insisté sur l'AP dans le contexte de la présente réflexion collective aura au moins permis de souligner que la différence *qualitative* entre les revendications des Québécois et des Québécoises d'une part, et celles des CFMM (toutes?), d'autre part, invite à revoir la classification qui les a regroupés, souvent sans beaucoup d'analyse ou de données empiriques, dans un même « silo », dans une même catégorie.

De fait, le second objectif du présent article était de souligner à quel point la dichotomie devenue classique entre « nouvelles » et « anciennes » minorités a eu pour effet de masquer la réalité des francophones du Canada, à l'exception des Québécois et Québécoises, dans la littérature comparative sur le droit des minorités. L'identité fluctuante des CFMM, « entre l'ethnie et la nation » (Thériault, 1994 ; Thériault et Meunier, 2008), fait en sorte que ces dernières tombent dans les interstices de la typologie faisant largement consensus.

À titre de tentative, trois options ont été esquissées pour tenter sortir les CFMM de l'angle mort de la typologie de Kymlicka : remplacer l'approche par catégories par un continuum, intégrer un continuum au sein de chacune des catégories de la typologie existante ou, enfin, ajouter une catégorie à cette typologie. Chacune de ces options comporte des avantages et des inconvénients. Le constat sera peut-être (voire sans doute) qu'aucun schéma ne peut à la fois rendre justice aux multiples réalités vécues par les minorités telles les CFMM et proposer des solutions concrètes « opérationnelles ».

Il s'agit donc là d'une réponse tout à fait exploratoire à l'appel formulé par Kymlicka de revoir, de manière contextuelle, la catégorisation du droit des minorités (le « *targeting* », 2007a : ch. 8). En lançant cette invitation, le philosophe ne songeait sans doute pas au Canada, mais il ne l'excluait pas non plus. Sans nier l'apport incontestable de la typologie qu'il a développée depuis plus de 20 ans, mon espoir est néanmoins que, en réfléchissant à des schémas conceptuels alternatifs, les minorités francophones puissent acquérir une meilleure visibilité dans les débats sur la légitimité de diverses formes d'accommodement de la diversité.

Références

- ARENDT, Hannah ([1966] 1967). *The Origins of Totalitarianism*, éd. révisée, Londres, George Allen & Unwin.
- BOURGEOIS, Daniel (2006). « Administrative Nationalism », *Administration and Society*, vol. 39, n° 5, p. 631-655.
- CARDINAL, Linda, et Martin NORMAND (2011). « Des accents distincts : les régimes linguistiques ontarien et québécois », dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté (dir.), *Les relations Québec-Ontario : Un destin partagé?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 131-158.
- CARDINAL, Linda, et Luc JUILLET (2005). « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 157-176.
- CARON, Jean-François (2011). « Les politiques de reconnaissance et d'accommodement des diasporas nationales contiguës », texte présenté au Congrès international du réseau francophone des Associations de science politique, ULB, Bruxelles, 20-21 avril.
- CHARTRAND, Paul L.A.H. (2009). « Citizenship Rights and Aboriginal Rights in Canada, from 'Citizen Plus' to 'Citizen Plural' », dans John Erik Fossum, Johanne Poirier et Paul Magonette (dir.), *The Ties that Bind: Accommodating Diversity in Canada and the European Union*, Bruxelles, Peter Lang, p. 129-154.
- CHOUDHRY, Sujit (2002). « National Minorities and Ethnic Immigrants: Liberalism's Political Sociology », *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, n° 1, p. 54-78.

Desrochers c Canada, [2009] CSC 8.

FOUCHER, Pierre (2010). « Nations francophones et Constitution canadienne », *Francophonies d'Amérique*, vol. 30, p. 89-108.

FORGUES, Éric (2010). « La gouvernance des communautés francophones en situation minoritaire et le partenariat avec l'État », *Politique et sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 71-90.

GRAMMOND, Sébastien (2009). *Identity Captured by Law: Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities*, Montréal, McGill-Queen's University Press.

KLIMOVA-ALEXANDER, Ilona (2008). « Transnational Romani and Indigenous Non-Territorial Self-Determination Claims », dans David J. Smith et Karl Cordell (dir.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Londres, Routledge, p. 124-134.

KYMLICKA, Will (2008). « National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms » dans David J. Smith et Karl Cordell (dir.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Londres, Routledge, p. 43-79.

KYMLICKA, Will (2007a). *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press.

KYMLICKA, Will (2007b). « Ethnocultural Diversity in a Liberal State: Making Sense of the Canadian Model(s) », dans Keith Banting, Thomas J. Courchene et Leslie Seidle (dir.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 39-86.

KYMLICKA, Will (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.

LANDRY, Rodrigue (2009). « Autonomie culturelle et vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire », *Revue de la common law en français*, vol. 11, p. 19-45.

LANDRY, Rodrigue, Éric FORGUES et Christophe TRAISNEL (2010). « Autonomie culturelle, gouvernance et communautés francophones en situation minoritaire au Canada », *Politique et sociétés*, vol. 29, n° 1, p. 91-114.

LEVRAT, Nicolas (dir.) (1998). *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant.

MAGORD, André (2008). *The Quest for Autonomy in Acadia*, Bruxelles, Peter Lang.

NIMMI, Ephraim (2008). « National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism », dans David J. Smith et Karl Cordell (dir.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Londres, Routledge, p. 9-28.

NIMMI, Ephraim (dir.) (2005). *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londres, Routledge.

NOOTENS, Geneviève (2006). « Liberal nationalism and the sovereign territorial ideal », *Nations and Nationalism*, vol. 12, n° 1, p. 35-50.

- OTIS, Ghislain (2007). « L'autonomie personnelle au cœur des droits ancestraux : *sub qua lege vivis?* », *Revue de droit de McGill = McGill Law Journal*, vol. 52, p. 657-679.
- PAREKH, Bhikhu (2009). « Multicultural Society and Convergence of Identities », dans John Erik Fossum, Johanne Poirier et Paul Magnette (dir.), *The Ties that Bind: Accommodating Diversity in Canada and the European Union*, Bruxelles, Peter Lang, p. 33-52.
- PATTEN, Alan (2006). « Who Should Have Official Language Rights? » dans André Braën, Pierre Foucher et Yves Le Bouthillier (dir.), *Langues, constitutionnalisme et minorités*, Markham, LexisNexis Butterworths, p. 235-248.
- POIRIER, Johanne (2009). « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, vol. 1, 20 p. En ligne : http://www.aqdc.org/pub/cms_volume_tablemat.php?id_volume=1.
- POIRIER, Johanne (2008a). « Autonomy and Diversity », dans Ron Watts et Rupak Chattopadhyay (dir.), *Building on and Accommodating Diversities*, New Delhi, Viva Books, p. 37-53.
- POIRIER, Johanne (2008b). « Au-delà des droits linguistiques et du fédéralisme classique : favoriser l'autonomie institutionnelle des francophonies minoritaires du Canada », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 513-563.
- Raïche c Procureur général du Canada*, 2004 CF 679.
- RINGELHEIM, Julie (2010). « Minority Rights in a Time of Multiculturalism: The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities », *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 1, p. 99-128.
- ROSHWALD, Aviel (2008). « Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity », dans David J. Smith et Karl Cordell, *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Londres, Routledge, p. 29-42.
- ROY, Ingrid (2006). *Vers un droit de participation des minorités à la vie de l'État? Évolution du droit international et pratique des États*, Montréal, Wilson & Lafleur.
- SEYMOUR, Michel (2008). *De la tolérance à la reconnaissance : une théorie libérale des droits collectifs*, Montréal, Boréal.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon (1994). « Entre la nation et l'ethnie : sociologie, société et communautés minoritaires francophones », *Sociologie et sociétés*, vol. 26, n° 1 (printemps), p. 15-32.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon, et E.-Martin MEUNIER (2008). « Que reste-t-il de l'intention vitale du Canada français? », dans Joseph Yvon Thériault, Anne Gilbert et Linda Cardinal (dir.), *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada : nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*, Montréal, Fides, p. 205-238.
- WOEHLING, José (2003-2004). « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 34, n°s 1-2, p. 95-155.
- YOUNG, Iris Marion (1997). « A Multicultural Continuum: A Critique of Will Kymlicka's Ethnic-Nation Dichotomy », *Constellations*, vol. 4, n° 1 (avril), p. 48-53.

Mots clés

autonomie politique, typologie des minorités, minorités linguistiques, minorités nationales, minorité francophone du Canada

Keywords

political autonomy, classification of minorities, linguistic minorities, national minorities, Canadian French-speaking minority

Correspondance

jpoirier@ulb.ac.be