

Linda Cardinal (2008). «Les minorités francophones hors Québec et la vie politique au Canada: comment combler le déficit démocratique?», dans J.Y. Thériault, A. Gilbert et L. Cardinal (dir.). *L'espace francophone en milieu minoritaire au Canada. Nouveaux enjeux, nouvelles mobilisations*. Montréal, Fides, p. 385-430.

Linda Cardinal

Département d'Études politiques, Université d'Ottawa

1. Introduction

Il y a le politique et la politique. Le premier terme renvoi à la question des principes générateurs de la société ou à l'institution du social. Il implique, selon Claude Lefort (1986, p. 251 et ss.), une mise en sens et une mise en scène des rapports sociaux sur laquelle le conflit sur le vivre ensemble se joue aux yeux de tous. L'existence du politique comme puissance organisatrice de la société remonte à la sortie de la religion ou à l'avènement de la modernité politique et à son idéal d'autonomie qui travaille nos imaginaires depuis le 17^e siècle et dont l'État souverain est devenu la figure principale. Par contraste, la politique est un secteur de la société. Elle est une sphère encadrée par des normes juridiques précises au sein de laquelle se déploie l'activité de la diversité des individus, que l'on pense à leur participation aux élections, à leur mobilisation au sein de groupes et de mouvements ou à leur rôle dans la gestion des institutions. Au 20^e siècle, la montée du droit dans nos sociétés a ceci de particulier qu'elle a transformé la démocratie en un espace d'organisation de ce que Marcel Gauchet (2002, p. 297) a appelé le « pluralisme raisonnable ». Elle établit dorénavant « des règles de procédures afin d'aménager le consensus ou la coexistence harmonieuse de la pluralité des libertés individuelles » négligeant toutefois, qu'elle continue d'être « le gouvernement de la collectivité par elle-même dans son ensemble et pas simplement dans ses parties » (*Ibid.*, 2002, p. 297). Ce paradoxe qui confronte toutes les sociétés démocratiques ne signifie pas qu'il faille s'opposer au pluralisme mais plutôt reconnaître que celles-ci sont confrontées à une tension entre le politique et la politique logeant au cœur de la possibilité du vivre ensemble au sein de la modernité. Ainsi, se pose notamment la question du rôle de l'État comme gestionnaire de la pluralité mais aussi celle des citoyennes et des citoyens comme membres d'une communauté politique qui n'est jamais complètement dissoluble dans le droit ou le marché. L'autonomie individuelle et sociale n'a de sens qu'en regard de ce débat sans cesse reconduit sur ce qui lie les citoyens. En outre, si la nation continue de constituer une référence normative et transcendante dont la tâche est de

représenter la mise en sens ou d'ordonner le social, celle-ci se voit aussi transformée par la référence à la diversité.

Le Canada n'échappe pas à ce mouvement. Depuis le 19^e siècle, le pays n'a cessé d'être le théâtre d'un débat sans cesse renouvelé sur ses fondements. De colonie, il aspire à devenir une nation au sein d'un empire. En 1867, il s'institue comme une fédération regroupant en son sein des provinces et en même temps, deux nations, canadienne-anglaise et canadienne-française. Le territoire de la nation canadienne-française étant au Québec, les provinces canadiennes-anglaises se sont engagées à respecter les minorités francophones hors Québec. Des mesures sont aussi adoptées afin de garantir la représentation des anglophones vivant au Québec, à l'Assemblée législative. Pendant près d'un siècle, les Canadiennes et les Canadiens ont vécu selon cet arrangement malgré bien des entorses au pacte originel, notamment au respect des minorités francophones hors Québec qui se sont vues marginalisées et dont les droits ont été sans cesse bafoués. Pour leur part, les autochtones ont été exclus du pacte originel.

Pendant les années 1960, dans la foulée des mouvements anticolonialistes et des droits civiques, les revendications du Québec pour un meilleur statut au sein de la fédération canadienne ou encore en vue de la création de son propre État nation ont contribué à relancer de façon radicale le débat sur les fondements du vivre ensemble canadien. Le thème de la citoyenneté a constitué un cadre important pour la révision du pacte fondateur canadien en vue de lui donner de nouvelles bases plus inclusives en l'encadrant davantage au plan juridique. En 1982, l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a donné lieu à la naissance d'une nouvelle nation canadienne dorénavant fondée explicitement sur le pluralisme identitaire. Ainsi, la *Charte* a permis de constitutionnaliser un ensemble de caractéristiques identitaires comme la langue, le genre et la culture et de conférer des droits aux minorités de langue officielle, aux femmes, aux Premières nations, aux minorités visibles et aux personnes avec un handicap¹. Elle a aussi permis de cautionner l'élargissement de l'intervention étatique dans le domaine identitaire et de renforcer les rôles de protecteur et de principal fiduciaire du gouvernement fédéral à l'endroit de ces groupes. Depuis, l'État canadien gère la demande de prise en compte des identités et se fait médiateur entre l'individu et la société plus qu'il ne cherche à imposer son autorité.

¹ La *Charte* contient une clause nonobstant, l'article 33, qui permet aux provinces de se retirer de ces exigences dans certains domaines. Toutefois, celle-ci est perçue comme un fardeau plus que comme une réaffirmation honorable du principe fédéral.

Ces transformations ont provoqué des réactions importantes contre la politique de l'identité de la part de groupes plus conservateurs mais également du Québec qui revendique plus de pouvoirs et refuse d'être considéré comme un groupe parmi tant d'autres (Laforest, 1992; Morton, 1992 ; 2000). Ainsi depuis les années 1980, il existe un débat au sein dans la fédération canadienne entre ceux qui considèrent que la politique de l'identité a mis en péril toute possibilité d'un horizon de significations communes à tous les Canadiens et ceux qui reconnaissent qu'elle a, au contraire, contribué à l'élargissement de la démocratie. Celui-ci ouvre la voie à tout un ensemble de questions dorénavant au cœur de la vie politique du pays. En outre, faut-il croire que le Canada ne serait devenu qu'un espace de gestion de droits ? Qu'en est-il du fédéralisme canadien comme moyen d'organiser le vivre ensemble ? Qu'advient-il de la possibilité d'une société multinationale ? Enfin, depuis 1982, le Canada a-t-il réussi à réduire la marginalisation des minorités francophones hors Québec et son déficit démocratique à leur égard. En d'autres mots, a-t-il réussi à réparer les erreurs du passé ?

Ce texte portera sur la portée de l'action gouvernementale à l'égard des francophones hors Québec depuis l'adoption de la *Charte*. Ils aspirent, soit à titre de minorité de langue officielle, de minorité nationale ou comme membres d'un des deux peuples fondateurs du Canada, à une plus grande maîtrise de leur destinée plutôt qu'à s'assimiler et à se fondre dans les institutions de la majorité canadienne-anglaise. Toutefois, à la différence des francophones **du** Québec, ils ne vivent pas sur un territoire bien défini, ce qui complexifie radicalement leurs situations et difficultés. Par quels moyens devrions-nous favoriser l'autogouvernement auquel les minorités francophones hors Québec sont en droit de réclamer et leur plus grande participation à la prise de décision? Certes, l'existence d'un réseau associatif constitue un moyen au service de cet objectif. Toutefois, il ne bénéficie pas de la légitimité démocratique et juridique nécessaire pour se substituer à des instances plus formelles d'autogouvernement et de participation des minorités francophones à la prise de décision. Leur rôle est de participer au débat identitaire et à la construction du sens, de définir les frontières du groupe, de tisser des liens et de se mobiliser autour d'enjeux précis. Le milieu associatif ne peut faire l'économie du débat sur la représentation politique des minorités. Il revient à l'État de mettre en place des instances ou des mesures plus précises afin de permettre aux minorités francophones hors Québec de compenser le déficit démocratique auquel elles sont constamment confrontées.

Nous avons, dans ce texte, répertorié les mesures existantes à l'intention des francophonies hors Québec dans trois domaines². Ce sont les domaines constitutionnel, administratif et électoral. Dans un premier temps, nous présenterons les principales mesures aux plans constitutionnel et législatif ayant été adoptés par le gouvernement canadien en appui aux minorités francophones hors Québec. Dans un deuxième temps, nous étudierons le domaine de la politique administrative afin de répertorier la façon dont ces mesures ont été mises en œuvre³. Dans un troisième temps, nous examinerons la participation des minorités francophones hors Québec à la démocratie électorale. Après tout, cette dernière demeure la forme la plus importante et légitime de participation des citoyennes et citoyens incluant les groupes minoritaires à la vie politique d'un pays.

Toutefois, nous soutiendrons, tout au long de ce texte, que si l'action gouvernementale a contribué de façon importante à la reconnaissance des minorités francophones hors Québec depuis 1982, notamment dans le domaine de l'éducation, celle-ci n'a pas encore permis de réduire de façon significative, le déficit démocratique à leur égard. Ainsi, notre étude confirme la tendance du gouvernement canadien à privilégier la reconnaissance de droits comme moyen de gestion de la diversité mais elle en montre aussi les effets pervers. En outre, nous verrons que dans certains cas, l'intervention étatique a parfois contribué à miner davantage la légitimité démocratique des minorités francophones hors Québec au plan politique qu'à favoriser leur plus grande prise en charge. Il nous semble qu'un nouveau type d'action gouvernementale s'impose si ces minorités sont pour davantage participer à leur autogouvernement.

2. La politique constitutionnelle canadienne, de 1980 à 1992

Pendant les années 1980, le domaine constitutionnel a constitué un lieu privilégié de mobilisation pour l'ensemble des acteurs sociaux et politiques au Canada. La revendication du Québec pour un meilleur statut au sein de la fédération canadienne a été un élément déclencheur d'une remise en question fondamentale du pacte fondateur canadien. En 1981, la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec et la possibilité d'une association avec le reste du

² Ces mesures ont habituellement leur équivalent pour les anglophones du Québec mais il n'en sera pas question dans ce chapitre. Toutefois, mentionnons que la symétrie entre les deux groupes ne va pas de soi.

³ Malheureusement, nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce texte, passer en revue tous les programmes existants afin d'appuyer le développement des minorités francophones dans le cadre de ce texte. Nous avons choisi une approche plus générale pouvant toutefois servir de cadre à un éventuel inventaire plus exhaustif et une étude plus pointue de ces programmes.

Canada a poussé le gouvernement fédéral à s'engager publiquement à réformer en profondeur de la constitution canadienne afin d'y accommoder les revendications québécoises. Les Québécois ont cru dans la bonne volonté du gouvernement canadien à leur égard et ont voté majoritairement contre le projet d'une souveraineté association. Or, ils ont été déçus car rien de ce qu'ils revendiquaient n'a été obtenu. Le gouvernement du Québec rejeta la nouvelle constitution du pays. À ce jour, il ne l'a toujours pas paraphée.

2.1 La Charte et les minorités francophones hors Québec

Lorsque le gouvernement canadien dote le pays d'une *Charte*, il reconnaît la nature fondamentale des langues française et anglaise au Canada (les articles 16 à 20). Or, ce type de reconnaissance rejoint davantage les préoccupations des francophones hors Québec que celles du Québec qui, en 1976, adoptait sa propre *Charte de la langue française* dont l'objectif principal est de faire du français la langue publique commune de tous le Québec y compris le monde des affaires.

De façon plus précise, les articles comprennent la reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais au Canada (article 16). Ils garantissent aussi que tous les citoyens canadiens ont le droit « d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement » (article 17); que « les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant la même valeur » (article 18); que « chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent » (article 19); et, que « le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions-là » (article 20).

Certes, ces dispositions ne visent pas spécifiquement les minorités francophones hors Québec mais elles s'en réclameront afin d'exiger la mise en application de « leurs » droits. Par contraste, l'article 23, qui les mobilisera davantage, énonce que les citoyennes et les citoyens canadiens « dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité

francophone ou anglophone de la province où ils résident; qui ont reçu leur instruction au niveau primaire en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue. » Ce droit s'exerce là où le nombre d'enfants le justifie et comprend celui de faire instruire les enfants, notamment « dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. »

L'article 23 est particulièrement important pour les minorités francophones hors Québec, qui depuis le 19^e siècle revendiquaient l'accès à une éducation dans leur langue maternelle dans l'ensemble les provinces canadiennes-anglaises⁴. Ainsi, cet article vient combler un vide important au Canada et réparer des erreurs qui ont coûté cher aux francophones au plan social à moins de s'assimiler à la majorité. Toutefois, à l'époque, l'article 23 ne répond qu'à une partie de leurs revendications. En outre, la Fédération des francophones hors Québec (qui devient, en 1992, la Fédération des communautés francophones du Canada - FCFA) souhaite que le gouvernement canadien adopte une politique globale de développement des minorités francophones mais le gouvernement canadien ne réagit pas vraiment à cette revendication (Cardinal et Hudon, 2003). Il veut plutôt inciter les minorités à prendre la voie judiciaire afin de faire confirmer leurs droits au plan constitutionnel et ainsi permettre le développement d'une jurisprudence favorable à leur avancement (Cardinal, 2000). Il profite donc de l'occasion et bonifie un Programme de contestation judiciaire mis en place en 1978 afin de permettre aux minorités de langue officielle de porter leurs causes devant les tribunaux. Le Programme a eu l'effet escompté. De 1982 à 1992 et ensuite de 1993 à 2006, il a permis aux minorités de langue officielle de bénéficier d'un appui logistique et financier important et de gagner plusieurs batailles juridiques.

Nous ne pouvons, dans le cadre de ce texte, passer en revue toute l'action du Programme dans le domaine des droits linguistiques. Selon un inventaire des causes linguistiques appuyées par le Programme, de 1978 à 2005, il finance 237 litiges soit 95 entre 1978 et 1992 et 142 entre 1994 et 2005 (Hudon et Ménard, 2006, p. 7). De ce nombre, la majorité des causes financées a été portée devant des tribunaux de premières instances (119 ou 54,3 %) comparativement à 61 causes

⁴ Il est aussi destiné aux anglophones du Québec pour des raisons différentes car ces derniers n'ont jamais eu à vivre les mêmes entorses à leurs droits que les francophones hors Québec.

qui ont été menées devant la Cour d'appel (27,9 %) et 39 devant la Cour suprême (17,8 %) (Hudon et Ménard, 2006, p. 11).

Parmi les affaires les plus importantes pour les francophones hors Québec, mentionnons la cause *Mahé* qui, en 1990, confirme le droit des parents appartenant à une minorité de langue officielle à la gestion scolaire en vertu de l'article 23 de la *Charte*⁵. Dans cette cause, la Cour suprême considère que les parents appartenant à une minorité de langue officielle ont le droit constitutionnel de gérer leurs écoles à même les fonds publics. Ainsi, la francophonie hors Québec se voit confirmer une forme d'autogouvernement dans le domaine scolaire, un secteur crucial pour son avenir.

Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, rendu en 1998, a constitué un autre temps fort en milieu francophones hors Québec même si ce dernier est moins mobilisé dans le cadre de ce dernier, comparativement à la cause *Mahé*. En outre, le *Renvoi* énonce que la protection des minorités constitue un des principes fondateurs non écrits sous-jacents à la constitution du Canada⁶. La Cour suprême ne parle pas directement des minorités de langue officielle mais ces dernières se reconnaissent dans son interprétation. À partir de ce moment, elles se référeront également à ce principe afin d'exiger une plus grande prise en compte de leurs préoccupations de la part des différents gouvernements. Pensons aux représentants du mouvement SOS Montfort, dans la cause *Lalonde*, qui remettent en question la décision de la commission de restructuration des services de santé en Ontario de fermer l'hôpital Montfort, le seul hôpital d'enseignement universitaire en français à l'extérieur du Québec. Tout comme la Cour d'appel de l'Ontario, ils font référence à la question du respect et de la protection des minorités comme « une caractéristique structurelle fondamentale de la Constitution canadienne⁷ ». Pour sa part, la Cour d'appel de l'Ontario souligne que le principe de respect et de la protection des minorités « joue un rôle vital dans la modulation du contenu et des frontières des autres caractéristiques structurelles de la constitution : le fédéralisme, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la démocratie⁸. »

⁵ Pour plus de détails sur la juridisation de la politique linguistique au Canada, voir le chapitre de Pierre Foucher dans ce chapitre.

⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217.

⁷ *Lalonde c. Commission de restructuration des services de santé* [2001] 1, O.C.A. 114.

⁸ *Ibid.*

De façon concomitante, en 2000, dans l'arrêt *Arsenault-Cameron*, la Cour suprême reprend des principes d'interprétation déjà établis dans l'arrêt *Beaulac* (1999) selon lesquels les droits linguistiques ont un fondement collectif⁹. La Cour suprême affirme que les gouvernements ont l'obligation de consulter leur minorité de langue officielle afin de tenir compte de leurs représentations dans la prise de décision dans le domaine de l'éducation. Ainsi, elle va jusqu'à imposer au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, des directives en matière de formulation des politiques. Elle reconferme sa position dans l'affaire *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)* portant sur la construction et la rénovation des écoles de la minorité francophone de la province, en statuant que les tribunaux ont la compétence d'exiger des réparations en vertu de l'article 23 de la *Charte*.

Par contre, force est de reconnaître que les tribunaux n'ont pas toujours privilégié des interprétations larges et généreuses des droits des minorités francophones hors Québec comme en témoigne leurs propos dans les affaires *Sociétés des Acadiens*, *MacDonald*, *Bilodeau* et, en 1988, l'affaire *Mercurie*¹⁰ (Foucher, 2005). La Cour suprême y fait référence au compromis politique à la base du pacte constitutionnel canadien afin de limiter la portée des droits des minorités francophones dans le domaine judiciaire.

Ces quelques références à des causes importantes pour les minorités francophones hors Québec n'épuisent en rien la réflexion en cours sur le sujet et les interprétations auxquelles elle a donné lieu. En outre, les juristes ont beaucoup débattus de la nature des droits des minorités de langue officielle notamment dans le domaine de l'éducation, de la justice et du droit administratif (Bastarache, 2005). Les juristes en milieu francophones semblent assez satisfaits du rôle joué par les tribunaux dans le domaine. La majorité atteste qu'il existe dorénavant un droit collectif des minorités au Canada¹¹. Ils ont cependant été critiqués par les sociologues pour avoir orienté l'action des minorités francophones vers les tribunaux au détriment de d'autres types d'action (Cardinal, 2001). Toutefois, comme le montre Pierre Foucher dans cet ouvrage, force est de reconnaître que les juristes ont bien réussi à rendre plus crédible l'importance du droit dans le

⁹ L'arrêt *Beaulac* énonce les principes d'interprétation des droits linguistiques : ceux-ci devront d'ores et déjà, porter sur l'objet des droits linguistiques, lequel est d'ordre collectif, et viser l'égalité réelle du français et de l'anglais au Canada et le développement et l'épanouissement des minorités de langue officielle.

¹⁰ *Société des Acadiens c. Association of Parents for Fairness in Education* [1986] 1 R.C.S. 542; *MacDonald c. Ville de Montréal* [1986] 1 R.C.S. 460; *Bilodeau c. P.G. Manitoba* [1986] 1 R.C.S. 449; *R c. Mercurie* [1988] 1 R.C.S. 241.

¹¹ Pour plus de détails, voir le chapitre de Pierre Foucher dans cet ouvrage.

débat sur les minorités. Ils sont devenus des acteurs incontournables dans la définition des orientations politiques des minorités francophones. Ils ont aussi intégré la sphère politique et bureaucratique afin d'intervenir directement dans le débat public ou encore de conseiller les gouvernements en matière de promotion des droits de la minorité de langue officielle notamment dans les domaines de l'éducation et de la justice. Cela est notamment le cas, en Ontario, où l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) joue un rôle crucial dans la définition de la stratégie gouvernementale dans le domaine des services en français au sein du secteur de la justice (Cardinal et Lang, 2007).

Or, même si les juristes et les tribunaux se font plus activistes l'incidence de leur intervention ne va pas toujours dans le sens d'une collaboration plus importante entre les minorités et leur gouvernement. En effet, ces dernières continuent non seulement de dépendre des gouvernements provinciaux pour le financement de leurs écoles, ce qui est en soi normal étant donné qu'il s'agit de leur compétence mais les interventions des tribunaux peuvent aussi provoquer ces gouvernements à ne faire que le minimum requis pour satisfaire leurs « nouvelles » exigences. Par ailleurs, mentionnons qu'il existe des ententes pour le financement de l'éducation des minorités de langue officielle dans leur langue maternelle dans les différentes provinces canadiennes afin de combler en partie cette absence d'emprise de la part des minorités francophones sur la situation¹².

Bref, il ne fait pas de doute que la juridisation de la politique linguistique constitue une retombée fondamentale de la reconnaissance de droits aux minorités francophones hors Québec depuis 1982. Toutefois, le cadeau est peut-être un peu empoisonné car s'il mène à une action toujours plus approfondie au plan juridique, il est encore difficile de bien mesurer son incidence sur la capacité d'autogouvernement des minorités francophones y compris dans le domaine de l'éducation où elles bénéficient d'une forme d'autogestion de leurs écoles mais où l'on constate également que ces dernières ne réussissent toujours pas à attirer l'ensemble des « ayants-droit » en leur sein (Martel, 2001).

Ces quelques commentaires n'épuisent certainement le besoin d'une compréhension plus poussée de l'incidence de la revendication de droits tout comme de la juridisation de la question

¹² Pour plus de détails, voir *Cadre de collaboration*, http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/progs/dclo-elm-ci_f.cfm, site consulté (24 avril 2007).

linguistique au Canada sur les minorités francophones depuis les années 1980. Malheureusement, il n'existe toujours pas de sociologie du droit qui permettrait de mieux comprendre ce que les minorités francophones ont vécu depuis cette époque. À part quelques travaux d'ordre descriptifs et les études du Commissariat aux langues officielles, nous n'avons toujours pas suffisamment étudié l'engagement des différents groupes et individus au sein des causes qu'ils ont porté afin de mieux comprendre leur participation à la création du sens dans une société fondée sur la reconnaissance de droits identitaires. Michael Behiels (2005) a publié un ouvrage important sur l'histoire de la juridisation de la question scolaire dans la langue de la minorité francophone. D'autres domaines mériteraient également notre attention comme ceux de la justice, de la santé, ou des municipalités. Ces domaines étant de compétences provinciales, il importe d'autant plus de bien comprendre comment les minorités francophones hors Québec y ont réussi à se mobiliser afin d'intervenir dans des espaces publics longtemps très hostiles à leur présence et à y lancer une réflexion soit sur le bilinguisme et la question des peuples fondateurs, le développement d'une francophonie hors Québec ou encore sur les droits des minorités linguistiques.

2.2. Le débat constitutionnel depuis 1982, l'action gouvernementale et la mobilisation des minorités francophones hors Québec

En 1984, les Canadiens élisent un nouveau gouvernement sous la direction de Brian Mulroney, le chef du Parti conservateur. Celui-ci veut à tout prix amener le Québec à signer la nouvelle constitution. C'est notamment avec un tel objectif en tête que de 1987 à 1990, il s'engage à lui reconnaître un statut de société distincte au sein de la fédération dans le cadre d'un arrangement inédit mieux connu sous l'appellation d'Accord du Lac Meech. De plus, en 1988, le gouvernement canadien adopte une nouvelle *Loi sur les langues officielles* qui comprend une partie importante pour les minorités francophones. En plus de reprendre des éléments de la *Loi sur les langues officielles de 1969*¹³, elle comprend une nouvelle section faite sur mesure pour les minorités de langue officielle, la Partie VII, qui les concerne au premier chef car elle a pour objectif de faire du gouvernement fédéral le fiduciaire de leur développement et de leur

¹³ Ainsi, la nouvelle *Loi* confirme le droit aux Canadiennes et aux Canadiens à des services du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix. Elle comprend l'exigence d'une représentation équitable des francophones et des anglophones dans la fonction publique fédérale; et leur donne le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix. Elle confirme le poste de Commissaire aux langues officielles dont le mandat est de surveiller l'application et le respect de la loi sur les langues officielles et de mettre en place un mécanisme permettant aux Canadiennes et Canadiens de porter plainte lorsqu'ils croient que le gouvernement ne respecte pas ses engagements dans le domaine des langues officielles.

épanouissement. Ainsi, elles pourront poursuivre leur engagement envers leur propre développement de façon complémentaire à la reconnaissance du Québec comme une société distincte au sein du Canada.

Or, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), un des porte-parole des minorités francophones à l'époque, n'est pas favorable à l'Accord du Lac Meech et décide de s'allier à tout un réseau de groupes canadien-anglais afin de le faire échouer¹⁴. Entre autres, elle considère que l'Accord interprète de façon négative la dualité linguistique au Canada (Foucher, 2007). Celui-ci reconnaît la présence de francophones partout au Canada mais le fait qu'il souligne leur concentration au Québec principalement heurte de façon particulière les Acadiens qui seront très actifs dans le débat sur l'Accord. Pour sa part, la FCFA se ralliera à l'Accord à la dernière heure sauf que celui-ci n'est pas adopté et le Québec se trouvera marginalisé par le fait même. Toutefois, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* sera adoptée. Le projet de développement global des francophones hors Québec aura enfin obtenu un fondement législatif.

La Partie VII de la nouvelle Loi mérite qu'on s'y arrête plus longuement. Elle comprend les 5 articles suivants : « 41. (1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. 42. Le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement. 43. (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure : a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement; b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais; c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais; d) pour encourager et

¹⁴ Ces tensions entre les minorités francophones hors Québec et le Québec ne sont pas nouvelles. Ce n'est ni la première ni la dernière fois que les deux groupes s'affronteront sur la question des meilleurs moyens de garantir le développement de la francophonie au Canada. Même s'ils partagent une langue et une communauté d'histoire, les débats constitutionnels de l'époque ne cessent de nous instruire sur la distance qui les sépare. Pour plus de détails sur la question des relations entre les francophones de l'intérieur et de l'extérieur du Québec, voir le chapitre d'Anne-Andrée Denault dans cet ouvrage.

aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue; e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais; f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins; g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada; h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada. 44. Dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, le ministre du Patrimoine canadien dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles. 45. Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles. » La nouvelle *Loi* confère aussi des responsabilités précises à trois ministères – Patrimoine canadien, Justice Canada et le Conseil du Trésor – afin de concrétiser cet engagement.

Nous ne pouvons, dans le cadre de ce texte, procéder à une analyse minutieuse de chaque article et de leurs retombées sur les minorités francophones. Contentons-nous, pour l'instant, de mentionner que la Partie VII constitue une carte maîtresse susceptible de réduire substantiellement le déficit démocratique à l'égard des minorités francophones et de contribuer à leur autogouvernement. Or, à notre grand étonnement, elle ne fait pas, au moment de son adoption, l'objet d'interrogations particulières en vue de sa mise en œuvre (Cardinal, 2005). Monsieur Jean-Robert Gauthier, un député franco-ontarien et membre du Comité législatif mis en place pour étudier le projet de loi, est un des seuls à s'interroger sur la portée réelle de la Partie VII. Il soulève notamment le fait qu'elle a un caractère non exécutoire, c'est-à-dire qu'elle « ne donne pas aux Canadiens un droit de recours en justice contre une incartade, un oubli ou un geste

de votre part¹⁵. » Pour sa part, Yvon Fontaine, président de la FCFA à l'époque, considère qu'elle contient « un langage innovateur qui va au-delà de ce qui existait jusqu'à maintenant¹⁶ » mais reconnaît que les « mécanismes prévus pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral de protéger et de développer les minorités linguistiques sont insuffisants, notamment parce que l'affirmation du devoir de tous les ministères de participer à cet effort n'est pas explicite. » Et d'ajouter, « l'implication des ministères doit être plus important¹⁷. » Par contre, lorsque l'on porte à l'attention de Monsieur Lucien Bouchard, responsable des langues officielles à l'époque, que la Partie VII a un caractère déclaratoire plutôt qu'exécutoire, il réplique que celle-ci « n'a pas besoin de règlement pour être appliquée¹⁸. » En 1991, une étude réalisée par Michel Bastarache et Andréa Ouellet (1991, p. 5) conclut que le chevauchement des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement constitue néanmoins une difficulté. Ils constatent aussi que la version anglaise de l'article 41 de la Partie VII utilise l'expression « is committed to » alors que la version française utilise l'expression « engagement ». Selon eux, le mot français constitue un engagement « exécutoire en lui-même, indépendamment de la mesure à laquelle il donnera vie¹⁹. » Il serait donc impossible de conclure qu'un engagement n'a pas de portée juridique. Les auteurs reconnaissent toutefois que s'il « est vrai que l'on a pas prévu de sanctions spécifiques pour un manquement à l'article 41, on a quand même prévu, dans les articles suivants, certains devoirs relatifs à la coordination et à la mise en œuvre de la *Loi*, ce qui va appuyer la thèse d'obligation d'agir²⁰. » Ainsi, ils affirment que le gouvernement fédéral « a créé l'obligation pour le gouvernement, de poursuivre de bonne foi l'effort de promotion²¹. »

La FCFA voit d'un bon œil la Partie VII, mais de 1990 à 1992, elle se concentre plutôt sur le nouveau débat constitutionnel qui s'amorce suite à l'échec de l'Accord du Lac Meech car elle cherche à y faire de nouveaux gains. De façon plus précise, à l'époque, le gouvernement fédéral amorce une nouvelle série de négociations afin de réconcilier le Québec avec le reste du Canada. Il rédige une nouvelle entente, l'Accord de Charlottetown, à la suite de la tenue de forums pancanadiens auxquels les minorités francophones hors Québec participent de façon active. De

¹⁵ Comité législatif sur le projet de loi C-72 (1988), témoignages, fascicule n° 3, p. 11.

¹⁶ Comité législatif sur le projet de loi C-72 (1988), témoignages, fascicule n° 7, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, fascicule n° 30, p. 46.

¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

²⁰ *Ibid.*, p. 24.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

plus, grâce à l'action de certains alliés, notamment les représentants élus du Nouveau-Brunswick, la FCFA réussit à obtenir un siège à la table des négociations où l'entente sera entérinée par les gouvernements provinciaux alors que celle-ci est réservée aux élus. L'entente a toutefois été rejetée par l'ensemble des Canadiens dans le cadre d'un référendum pancanadien.

Suite à ces échecs, la Partie VII de la nouvelle *Loi* devient un enjeu important pour les minorités francophones hors Québec. En 1993, le Commissaire aux langues officielles, dans une première étude sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour la mettre en œuvre, conclue que celles-ci n'avaient toujours pas eu de résultats concluants. Selon le Commissaire, le gouvernement ne s'était toujours pas, à l'époque, fixé « de priorités, d'objectifs et de lignes directrices claires (Commissariat aux langues officielles, 1996, p. 11) ». Il prend aussi la peine de souligner qu'aucun document officiel publié par les institutions fédérales à l'époque n'évoque la Partie VII sauf à Patrimoine canadien. Le Conseil privé n'a toujours pas sensibilisé les ministères aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle de même qu'il ne tient pas compte de la question de leur développement lorsqu'il fait des recommandations au Cabinet. De façon concomitante, le Comité mixte permanent sur les langues officielles publie une étude sur la mise en œuvre de la Partie VII dans laquelle il rappelle que le Commissaire déplore, depuis 1989, « le peu d'efforts déployés par les institutions fédérales pour donner suite à l'intention énoncée par le législateur dans cette partie de la loi (Comité mixte permanent des langues officielles, 1989 : 4). » Le Comité estime aussi que le Conseil privé doit assurer « le leadership, la coordination et l'imputabilité des ministères et organismes gouvernementaux en ce qui concerne l'application de la partie VII (*Ibid.*). »

Cinq ans plus tard, en 1998, c'est au tour de Donald Savoie (1998, p. 45) dans une étude sur la Partie VII d'insister pour que le Conseil privé prenne le temps de conseiller le premier ministre et le gouvernement quant à l'application de l'article 41. Dans une autre étude, le sénateur Jean-Maurice Simard (1999) martèle le même argument. En 2001, dans un document de la Bibliothèque du Parlement, Robert Asselin, futur conseiller de Stéphane Dion qui est, à l'époque, Président du Conseil privé, considère aussi qu'il « est difficile d'affirmer avec certitude si le gouvernement fédéral a rendu justice aux intentions exprimées par le législateur en 1988. » Selon Asselin, « le législateur ne se limitait pas à une déclaration d'intentions, mais créait une obligation positive pour le gouvernement fédéral d'agir. » Et d'ajouter, « les jugements de la

Cour suprême en matière de droits linguistiques ajoutent un poids évident à la portée de l'article 41 de LLO et des obligations qui y sont énoncées²². »

Exaspéré, en 2001 également, le Sénateur Gauthier dépose le projet de loi S-32 devant le Sénat afin de rendre la Partie VII exécutoire et de donner un recours en justice aux minorités de langue officielle pour forcer le gouvernement à remplir ses obligations dans le domaine du développement et de l'épanouissement. Mais il faut aller en élection et le projet meurt au feuillet. De plus, dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*, le procureur général du Canada soutient le contraire du Sénateur Gauthier. Il souligne « qu'on ne saurait trouver dans la Partie VII de la LLO une obligation pour le gouvernement fédéral de toujours prendre les mesures favorisant le plus l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires ou promouvant le mieux les deux langues officielles, ou une obligation de procéder systématiquement à des consultations publiques. Il s'agit essentiellement d'un engagement de nature politique²³. » Enfin, 13 ans après l'adoption de la Partie VII, le Premier ministre du Canada sort de sa torpeur et confère au président du Conseil privé le mandat d'élaborer une approche coordonnée en vue de son application. Il lui donne le titre de responsable de la coordination des langues officielles. Pour sa part, en 2002, le Sénateur Gauthier dépose à nouveau son projet de loi dorénavant intitulé le projet S-11.

En 2003, le gouvernement canadien publie son *Plan d'action pour les langues officielles (Plan d'action)* dans lequel il annonce des investissements importants dans la plupart des secteurs associés au développement des minorités de langue officielle, soit la petite enfance, l'économie, l'immigration, la justice, la santé. Il se dote aussi d'un cadre d'imputabilité qui comprend un mécanisme de consultation des minorités de langue officielle au moins une fois par année dans ces différents domaines. Mais le Sénateur Gauthier ne démord pas. Il considère que le *Plan d'action* n'a pas de mordant d'autant plus que son évaluation de mi-parcours ne présente pas de résultats très concluants. Enfin, en 2006, il réussit à faire amender la Partie VII afin de la rendre exécutoire. Ainsi, elle comprendra dorénavant une obligation supplémentaire au gouvernement

²² *Ibid.*

²³ *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2001, 55. Voir aussi dans l'affaire *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Forum des maires de la Péninsule acadienne*, [2003] CF 1048, dans laquelle la Cour fédérale conclut que la Partie VII n'est pas exécutoire, une conclusion confirmée par la Cour d'appel fédérale [2004] CAF 263. L'appel à la Cour Suprême du Canada a été abandonné suite à l'adoption du *Projet de Loi S-3* [2005] 3 R.C.S. 906. Je remercie Pierre Foucher de m'avoir fourni ces renseignements supplémentaires.

de prendre des « mesures positives » afin de voir au développement et à l'épanouissement des minorités. Elles obtiennent aussi le droit de recourir aux tribunaux si elles peuvent démontrer que le gouvernement n'a pas pris les mesures positives nécessaires afin de voir à leur épanouissement et à leur développement.

Or, au même moment, le gouvernement canadien abolit le Programme de contestation judiciaire. Les minorités francophones hors Québec n'auront donc plus accès à un financement presque garanti afin de financer leurs futurs recours aux tribunaux. Par ailleurs, que veut dire l'expression « mesures positives » ? Qui définira un tel concept si ce n'est pas la Cour suprême ? La question sera-t-elle tranchée par la voie administrative ? Faudra-t-il aussi consigner la définition de ces mesures dans un document formel comme un règlement ou plutôt procéder de façon informelle par voie de politiques administratives comme c'est le cas présentement ? Il est encore trop tôt pour répondre de façon définitive à ces questions. Toutefois, force est de constater que la Partie VII a peut-être accouché d'une souris. Tant d'efforts depuis 1982 ont été déployés par les minorités francophones hors Québec afin de ne pas se voir marginaliser dans le débat sur la reconnaissance du Québec et voilà qu'en 2006, elles gagnent l'ajout d'un terme, « mesures positives », dans une partie de la *Loi sur les langues officielles* dont on ne peut toujours pas dire si elle a contribué de façon significative à leur développement et à leur autogouvernement. Il y a de quoi être pessimiste.

2.3 Le débat constitutionnel et les rapports entre les francophones de l'intérieur et de l'extérieur du Québec

Nous constatons aussi que depuis les années 1980, nous assistons à une désolidarisation constante des francophones de l'intérieur et de l'extérieur du Québec, ce qui n'est pas, à long terme, très bon pour la francophonie en général. Le débat constitutionnel canadien a beaucoup opposé les francophones hors Québec au gouvernement du Québec. Nous l'avons vu plus haut, la FCFA a été du côté des opposants à l'Accord du Lac Meech même si elle s'y est ralliée en fin de parcours. À l'époque des débats au sujet de l'Accord de Charlottetown, les rapports entre les francophones demeurent cordiaux mais froids d'autant plus que la FCFA milite pour qu'une disposition de ce nouvel accord porte directement sur l'attachement et l'obligation des gouvernement fédéral et provinciaux à voir au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle au Canada.

En 1993, après plus de 10 ans de débats et de tensions entre le Québec et les minorités francophones, la FCFA choisit de mener une opération charme auprès du gouvernement québécois afin de faire reconnaître sa spécificité par ce dernier et l'inviter à adopter des mesures en vue de favoriser le rapprochement entre les deux groupes (FCFA, 1993). Celui-ci va répondre à l'appel mais les voies de communication entre les deux groupes vont demeurer embrouillées. En 1994, un nouveau gouvernement souverainiste avec lequel les minorités se sentent peu d'affinités s'installe à Québec. De fait, en 1995, le réseau francophone hors Québec se mobilise afin d'influencer le vote de la population québécoise dans le cadre d'un référendum qui doterait le gouvernement de la province du mandat de négocier une souveraineté assortie d'un partenariat avec le reste du Canada. Le référendum ne donne pas au gouvernement la majorité nécessaire pour aller de l'avant (49,4 % pour le Oui et 50,6 % pour le Non²⁴) ce qui réjouit la majorité des francophones hors Québec qui considère qu'une telle souveraineté serait néfaste à leur égard. Ces francophones laissent entendre qu'advenant la souveraineté du Québec, le gouvernement fédéral n'aurait plus d'obligation à leur égard. Or, si ce dernier s'acquittait des obligations qu'il a déjà à leur égard, cela aurait pu constituer un argument de poids mais nonobstant cette réalité, plusieurs francophones hors Québec à l'époque ont peur des réactions de la part de leur compatriotes canadiens-anglais à leur égard.

Ce n'est qu'en 2003 que le climat entre la FCFA et le gouvernement du Québec change et que l'on assiste à un rapprochement important entre les francophones en raison de l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec. Entre autres, ce dernier relance les relations entre le Québec et le Canada et choisit d'améliorer son statut au sein de la fédération par la voie non constitutionnelle. Il réussit à obtenir un traitement asymétrique dans le domaine des politiques publiques en espérant qu'un jour il pourra faire reconnaître son statut particulier dans la constitution. Il souhaite aussi assumer un plus grand rôle dans le domaine du développement des minorités francophones hors Québec et renouvelle, en 2006, la politique du gouvernement québécois à leur intention. Il propose de faire rentrer le Québec dans la « francophonie canadienne », une expression qui sert dorénavant à unifier les francophones de l'intérieur et de l'extérieur du Québec plutôt que de les opposer. Il fait, au même moment, l'annonce de la création d'un Centre de la francophonie nord-américaine qui pourrait notamment servir de vitrine pour la promotion des minorités francophones hors Québec dans les Amériques (Nolet et Terrien,

²⁴ <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&Page=consfile&Sub=ReferendaQuestionsandRes>.

à paraître). La FCFA réagit bien au projet d'une francophonie canadienne. Toutefois, elle semble plus prudente en ce qui a trait à la décision du Québec d'exercer un plus grand rôle au sein de cette francophonie.

En 2006, le gouvernement libéral à Ottawa est défait et remplacé par un gouvernement conservateur qui adopte, quelques mois plus tard, une résolution à la Chambre des communes stipulant que le Québec constitue une nation dans un Canada uni. La FCFA rechigne à l'idée car elle ne voit pas celle-ci comme une avancée pour la fédération alors que quelques mois auparavant, le gouvernement amendait la *Loi sur les langues officielles* afin de répondre à ses préoccupations. Elle critique notamment l'absence de préoccupations envers les minorités francophones hors Québec dans le cadre du débat sur la nation québécoise²⁵.

Malgré une nouvelle action de rapprochement avec le Québec de part et d'autre depuis l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec, l'action constitutionnelle de la FCFA semble fondée sur une position peu ouverte à une réconciliation entre le Québec et le reste du Canada par peur de perdre au jeu entre les deux. Elle avoue avoir des intérêts divergents avec le Québec (FCFA, 1993). Elle reconnaît aussi avoir peur du fédéralisme asymétrique (Rioux et Brady, à paraître).

En somme, l'avancement des minorités francophones hors Québec au sein de la fédération canadienne ne semble que très peu liée à l'action du gouvernement du Québec. Toutefois, sans les revendications de ce dernier pour un meilleur statut au sein de la fédération, les minorités francophones n'auraient peut-être jamais eu une telle occasion de faire avancer leur propre situation. Le paradoxe reste entier. Quels rapports entre le Québec et les minorités francophones hors Québec faudrait-il privilégier ? Comment le Québec peut-il contribuer à réduire le déficit démocratique à l'égard des minorités francophones ? Répondre à ces questions exigerait une étude plus détaillée des relations entre les deux groupes depuis cette époque, ce qui dépasse l'objectif de ce texte (voir plutôt le chapitre d'Anne-Andrée Denault, dans cet ouvrage).

3. La politique administrative et la mise en œuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*

²⁵ Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (2006).

De toutes les mesures existantes à l'intention des minorités francophones hors Québec, la Partie VII de la *Loi* est donc devenue la pierre angulaire de leur développement combiné à leur droit à la gestion scolaire. Nous venons de le voir, le gouvernement a tardé à mettre en œuvre cette section de la *Loi*. De plus, mentionnons qu'en 1993, le gouvernement canadien renvoie tout débat constitutionnel aux calendes grecques. Il considère qu'il faut plutôt voir à l'assainissement des finances publiques et définir les moyens plus efficaces d'assurer la prestation de ses services au public (Cardinal et Juillet, 2005).

Le gouvernement canadien procèdera à des transformations qui vont affecter grandement la situation des minorités francophones et retarder une application significative de la Partie VII. À titre d'exemple, il privative les services de la poste et ferme des bureaux dans des régions où ils assuraient un service en français et contribuaient ainsi à la cohésion du milieu. La privatisation d'Air Canada et des aéroports font perdre le droit à des services en français dans certaines provinces canadiennes-anglaises. En outre, l'absence de directives claires aux différentes agences gouvernementales en matière de langue officielle semble aussi nuire à la prestation des services en français à l'extérieur du Québec pour ne rien dire de l'obligation de la part du gouvernement de voir à l'épanouissement et au développement des minorités francophones hors Québec qui passe nettement au deuxième plan. Il effectue des coupes de l'ordre de 60M\$ dans les programmes destinés aux minorités de langue officielle une somme peu importante pour plusieurs mais significative pour les groupes qui en étaient les bénéficiaires.

En 1994, le gouvernement canadien incite les minorités de langue officielle à signer des ententes Canada-communautés dans le but de garantir le financement de leurs activités sur une période de 5 ans (tableau 1). Une des conditions du contrat est que les réseaux associatifs des minorités de langue officielle se dotent d'une nouvelle gouvernance communautaire constituée d'un porte-parole unique qui sera dorénavant responsable de ces ententes et qui les représentera auprès du gouvernement fédéral. Ces porte-parole auront aussi pour tâche d'amener les différents intervenants en milieu minoritaire à rationaliser leurs actions, à mieux définir leurs priorités de développement et à se doter de plans d'action qui serviront à guider leurs activités.

En plus de ces ententes, le gouvernement canadien crée une nouvelle structure de gouvernance horizontale au sein de son appareil, afin de concrétiser son engagement de voir au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle. De plus, des porte-parole

des minorités francophones hors Québec sont intégrés à cette structure où ils sont consultés sur les besoins et les préoccupations de ces dernières (tableau 2). Certaines de ces mesures ont d'ailleurs été mises en place suite à de nombreuses demandes formulées par le Commissariat aux langues officielles, la FCFA et certains élus²⁶. Elles découlent aussi des recommandations formulées, en 1999, par les membres du Groupe de travail sur les langues officielles mis sur pied par le Président du Conseil du Trésor à la demande expresse du Commissaire aux langues officielles (1998) qui considère que les transformations gouvernementales ont donné lieu à un recul important des droits des minorités de langue officielle au pays. À partir de ce moment, les minorités commencent aussi à être plus systématiquement intégrées à la gouvernance des langues officielles dans une série de domaines dont l'économie, la justice, la santé, la petite enfance (Cardinal, Lang et Sauvé, 2007).

Tableau 1. Les ententes Canada-communautés

Création	Mécanismes
1988-1993	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
1989-1994	Entente Canada-communauté (Manitoba)
	Entente Canada-communauté (Alberta)
1993-1999	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
1994-1999	Entente Canada-communauté (Manitoba)
	Entente Canada-communauté (Alberta)
1995-1999	Entente Canada-communauté (Nouvelle-Écosse)
	Entente Canada-communauté (Terre-Neuve et Labrador)
	Entente Canada-communauté (Territoires du Nord-Ouest)
1996-1999	Entente Canada-communauté (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Île-du-Prince-Édouard)
	Entente-cadre visant à favoriser le développement et l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire
	Entente Canada-communauté (Colombie-Britannique)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
	Entente Canada-communauté (Yukon)
	Entente Canada-communauté (Ontario)
1999-2004	Entente Canada-communauté (Alberta)
	Entente cadre Canada-communautés
	Entente Canada-communauté (Terre-Neuve et Labrador)
	Entente Canada-communauté (Île-du-Prince-Édouard)
	Entente cadre Canada-communauté (Atlantique)
	Entente Canada-communauté (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Québec)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)
	Entente Canada-communauté (Manitoba)
Entente Canada-communauté (Colombie-Britannique)	
2000-2004	Entente Canada-communauté (Nunavut)
	Entente Canada-communauté (Yukon)

²⁶ À noter que dès 1992, la FCFA demande à être consultée sur tout ce qui concerne les langues officielles (FCFA, 1992).

2005	Entente Canada-communauté (Territoires du Nord-Ouest)
	Entente Canada-communauté (Ontario)
	Accord de collaboration (Nouveau-Brunswick)
	Entente Canada-communauté (Saskatchewan)

Source : Cardinal, Lang et Sauvé (2005, p. 52).

En 2002, le gouvernement canadien consigne formellement une première exigence de consultation des communautés dans certaines dispositions de sa *Politique sur les différents modes de prestation de services* adoptée par le Conseil du Trésor (Canada, 2002). En 2003, il publie le *Plan d'action pour les langues officielles* en vue de redynamiser les langues officielles au Canada et favoriser une action concertée dans le domaine par l'ensemble des ministères fédéraux (Canada, 2003). Celui-ci comporte notamment un cadre d'imputabilité qui précise les responsabilités des ministères et des organismes en plus de confirmer formellement son obligation de consulter les minorités francophones hors Québec au moins une fois par année. Au total, plus de soixante-dix comités et réseaux sont mis en place afin de favoriser la concertation entre le gouvernement et les minorités francophones.

Tableau 2. Mécanismes gouvernementaux de gouvernance horizontale en langues officielles

Création	Mécanismes
1991	Réseau des responsables gouvernementaux des affaires francophones
1994	Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de l'article 41
1998	Champions des langues officielles dans les ministères
	Groupe de travail interministériel sur la recherche dans le domaine des langues officielles
1999	Comité consultatif des ministères sur les langues officielles
	Champions des langues officielles dans les sociétés d'État
	Comité des administrations aéroportuaires
2000	Comité des sous-ministres des langues officielles
	Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO)
2001	Comité interministériel de concertation des principaux intervenants en langues officielles, renommé Groupe de référence ministériel sur les langues officielles en 2003.
2002	Comité des administrations portuaires
	Comité des langues officielles du Conseil national mixte
2003	Comité consultatif des sociétés d'État sur les langues officielles

Source : Cardinal, Lang et Sauvé (2005, p. 59).

À titre d'exemple, dans le domaine de la justice, en 2004, le ministère de la Justice du Canada crée un Comité consultatif – Justice en langues officielles dont l'objectif est d'assurer le

lien entre les intervenants des milieux juridiques, les communautés minoritaires de langue officielle et le ministère de la Justice. Deux sous-comités consultatifs pour chaque groupe linguistique viennent appuyer les travaux du Comité consultatif – Justice en langues officielles. Un Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles voit aussi le jour (Ministère de la Justice, 2005a et 2005b). En 2004, le ministre de la Santé confirme l'appui du gouvernement fédéral au Consortium national de formation en santé (CNFS) afin d'accroître le nombre de professionnels de santé en français (Santé Canada, 2004). Entre 2003 et 2005, le nombre de réseaux de santé en français augmente rapidement. Dix réseaux sont créés en 2003, trois en 2004 et quatre en 2005. Au total, 19 réseaux de santé sont affiliés à la Société santé en français (Cardinal, Lang et Sauvé, 2005, p. 55).

En 2002, le ministère fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration crée le Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire dont le mandat est « de faciliter le recrutement, la sélection, l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants au sein des communautés francophones et situation minoritaire, en collaboration avec les divers intervenants des communautés, des gouvernements et du secteur privé (Citoyenneté et Immigration Canada, 2004) ». Le secrétariat de la partie communautaire du comité est assuré par la FCFA. Le comité est composé de neuf représentants des communautés et de dix représentants de Citoyenneté et Immigration Canada. Des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres ministères fédéraux et du Commissariat aux langues officielles agissent en tant qu'observateurs (Citoyenneté et Immigration Canada, 2003a).

La mise sur pied en 2002 du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones a amené la création de mécanismes d'envergure provinciale ou territoriale. Ces mécanismes sont des partenariats entre les communautés francophones et les différents ministères fédéraux, provinciaux et les organismes intervenant en immigration. Ils tiennent compte des priorités d'action établies par le comité directeur national. Des sous-comités directeurs ont aussi été créés en Alberta, en Ontario et au Manitoba en 2003 (Citoyenneté et Immigration Canada, 2003b).

Dans le domaine de la petite enfance, une Table ronde interministérielle sur le développement de la petite enfance est créée en 2005 par la Direction de la concertation

interministérielle de Patrimoine canadien. Elle réunit des représentants d'autres ministères et organismes fédéraux, dont Développement social Canada, l'Agence de santé publique du Canada et le Secrétariat national à l'alphabétisation. On s'attend à ce qu'une prochaine étape comprenne les communautés.

En 2006, l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur n'a pas changé la donne. Des transformations ont eu lieu au sein des structures de coordination des langues officielles, mais les initiatives de gouvernance partagée ne semblent pas avoir été encore touchées. Toutefois, en 2005, lorsque les ententes Canada-communautés commencent à être renouvelées des enjeux préoccupent certains intervenants communautaires. Comme l'explique Déry (2006, p. 4), il n'existe toujours aucun mécanisme précis, en Ontario en l'occurrence, afin de réaliser les objectifs d'une gouvernance communautaire démocratique. Elle note que l'*Accord de collaboration entre le ministère du Patrimoine canadien et le secteur communautaire francophone (Ontario)* signée en 2005, indique qu' « il revient au secteur communautaire de la francophonie de l'Ontario de définir les lieux et structures de concertation communautaire, de même que les mécanismes de gouvernance et de représentation démocratique²⁷. » Dit autrement, « le secteur communautaire pourra redéfinir ces lieux, structures et mécanismes de temps à autre. Ces décisions seront communiquées au ministère du Patrimoine canadien. Le Ministère reconnaît les choix démocratiques du secteur communautaire de la francophonie de l'Ontario²⁸ ». Et d'ajouter, « ainsi comprise, la responsabilité incombe entièrement au secteur communautaire francophone d'identifier les mécanismes attachés, par exemple, à la clause 70 de la Section IV – Les engagements à agir de l'Accord (Déry, 2006, p. 4). » C'est donc dire que les minorités francophones doivent aussi se donner les moyens de réduire leur déficit démocratique et d'augmenter leur capacité à s'autogouverner car ce n'est pas le gouvernement qui va le faire pour elles. Par contre, les évaluations antérieures des ententes Canada-communautés (Cardinal et Hudon, 2001 ; Cardinal et Juillet 2005) ont montré que certains de leurs porte-parole étaient peu enclins à remettre en question leur façon de faire. Ces évaluations ont aussi établi que les processus de négociation des ententes avaient eu pour effet de créer des déchirements importants

²⁷ *Accord de collaboration entre le ministère du Patrimoine canadien et le secteur communautaire francophone*, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 18. Cité par Éline Déry, *Observatoire sur la gouvernance de l'Ontario français. Document de présentation*, Ottawa, Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario, 2006, p. 4.

²⁸ *Ibid.*

entre ceux qui se voient obliger de céder leur pouvoir à des représentants de groupes non représentatifs et non élus et par surcroît, reconnus par le gouvernement fédéral pour les représenter. Nos études ont aussi permis de montrer que les groupes de femmes ont été parmi les grands perdants de la gestion de ces ententes par le milieu communautaire (Cardinal et Cox, 2005, p. 2007) Elles ont peu bénéficié de l'allocation du financement aux activités de développement des communautés en plus d'avoir très peu accès au pouvoir de décision. Les minorités raciales et ethnoculturelles francophones ont aussi été mises à mal dans le cadre des ententes en raison de leur gouvernance plus fragile au plan démocratique.

Ces enjeux sont importants car ils révèlent que la gouvernance horizontale a contribué de façon importante au déficit démocratique des minorités. En effet, comment le gouvernement canadien peut-il prétendre favoriser leur développement si la structure de représentation des minorités qu'il a contribué à mettre en place ressemble davantage à un réseau fermé de relations entre les fonctionnaires et certains représentants qu'à un véritable forum de participation des groupes à la prise de décision ? Comment ces groupes peuvent-ils favoriser une plus grande participation des francophones à la prise de décision et à leur autogouvernement si leur mandat pour parler au nom de l'ensemble repose sur nul autre critère que celui qu'ils ont toujours été là ? Comment éviter les conflits d'intérêts ? Ces questions ont soulevé bien des débats en milieu minoritaires qui sont loin d'être résolus.

3.1 Le Plan d'action sur les langues officielles

En 2003, nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement canadien publie un *Plan d'action* dans lequel il se donne pour objectif de relancer le projet canadien de bilinguisme et l'appui du gouvernement aux minorités de langue officielle. Or, sa nature temporaire constitue aussi une source de préoccupations. Le nouveau gouvernement conservateur n'a pas annoncé qu'il allait le renouveler car faut-il encore qu'il l'évalue et détermine s'il en vaut la peine. Il doit également se demander si l'intégration des minorités de langue officielle à la gouvernance horizontale a été efficace et si elle a véritablement favoriser leur autogouvernement. Un bilan de mi-parcours du *Plan d'action* a été publié en 2005. Celui-ci fut peu concluant car il n'a pas réussi à identifier des résultats très concrets en ce qui a trait à son incidence sur le développement des minorités francophones hors Québec. De plus, le bilan de mi-parcours n'a pas cherché à approfondir les enjeux découlant de la mise en place du *Plan d'action* comme la question de la légitimité et de la

complexité des structures de gouvernance partagée, celle des rapports entre les fonctionnaires et les minorités ou encore celle de l'efficacité de ses initiatives à favoriser la participation des minorités de langue officielle à la prise de décision. Nous avons tenté de répondre à ces questions dans une enquête réalisée auprès de 32 acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux sur l'incidence de la gouvernance horizontale sur le développement des minorités de langue officielle (Cardinal, Lang et Sauvé, 2007). Nous avons notamment souligné les problèmes de représentativité associés à la mise en place de la structure de gouvernance partagée suite à l'adoption du *Plan d'action*. Nous avons aussi montré la possibilité qui guette les responsables de sa mise en œuvre de transformer l'exigence de consultation du gouvernement en une sorte de sondage des besoins des minorités selon une perspective clientéliste plutôt que dans une optique d'autogouvernement. De plus, l'étude a montré que les initiatives de gouvernance partagée avaient donné lieu à des rapports hiérarchiques de dépendance importants des minorités sur les hauts fonctionnaires. Entre autres, les acteurs ont insisté pour dire que les personnes siégeant à des comités gouvernement-communautés devaient être des gens d'autorité et posséder un pouvoir décisionnel suffisamment important afin de prendre en compte leurs préoccupations et influencer le processus de formulation des politiques. La situation révèle bien le besoin d'une action constante de la part des responsables des langues officielles au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale. Toutefois, qu'en est-il à la base ? Comment les fonctionnaires travaillant avec les minorités francophones hors Québec peuvent-elles jouer un rôle significatif afin de favoriser leur développement ?

Le développement d'une gouvernance des langues officielles de type intergouvernemental mérite toutefois d'être souligné. La Partie VII invite le gouvernement à intervenir dans des champs qui ne relève pas de sa compétence. Ainsi, elle augure des possibilités de conflits entre les différents ordres de gouvernements dans le domaine des langues officielles, une question épineuse dans toutes les provinces. La nouvelle gouvernance des langues officielles semble servir à dépolitiser les rapports entre les différents ordres de gouvernement dans le domaine de la langue et à encourager une plus grande prise en compte des préoccupations des minorités francophones par les provinces²⁹.   titre d'hypothèse, il faudrait voir si le plus grand rôle joué par le Québec dans ces développements n'y serait pas pour quelque chose.

²⁹ Pour plus de détails, http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/arol-ralo0405-2_f.asp#_Toc135018180.

L'étude a aussi permis de constater que les différentes personnes que nous avons interviewées étaient, sur une base individuelle, souvent assez satisfaites de leur expérience allant même jusqu'à identifier des avantages à travailler de façon plus horizontale. La nouvelle structure leur a notamment permis de faire avancer certains dossiers de façon plus rapide, d'élargir leurs réseaux de contacts, de développer leurs compétences et de mobiliser de nouveaux acteurs. Par contre, elles ont suggéré d'alléger la structure des comités, de revoir leurs mandats et de mieux surveiller leur déroulement. La gouvernance horizontale peut permettre à certaines personnes de travailler autrement sauf qu'elle a donné lieu à une structure de comités lourde et peu inclusive. Qui plus est, on ne peut toujours pas mesurer son apport à la participation des minorités francophones hors Québec à la prise de décision et à leur autogouvernement. Aucune des structures n'est décisionnelle. Aucune ne délègue des pouvoirs aux milieux minoritaires susceptibles de favoriser davantage leur prise en charge par eux-mêmes. Elles leur imposent notamment de travailler à la réalisation d'objectifs gouvernementaux en matière de langues officielles. Bref, nous sommes encore loin d'avoir comblés le déficit démocratique à l'égard des minorités francophones hors Québec. Au contraire, leur intégration à la gouvernance des langues officielles peut aussi avoir contribué à réduire la fonction de représentation des groupes à une activité de consultation pour laquelle les minorités se sentent souvent plus ou moins préparées et compétentes (Cardinal, Lang et Sauvé, 2005, p. 33).

4. La participation des minorités francophones hors Québec à la politique électorale

La politique électorale est un des seul lieux où les minorités francophones hors Québec peuvent bénéficier du statut de représentant légitime et ainsi participer relativement à la prise de décision même si ce n'est pas en tant que francophone mais comme citoyens qu'ils le font. En effet, en vertu de l'article 3 de la *Charte*, les francophones hors Québec, à l'instar des autres citoyennes et citoyens du pays, ont un droit fondamental à voter et à être éligible aux élections fédérales ou provinciales. En plus de l'article 16 de la même *Charte*, qui confirme l'égalité de statut du français et de l'anglais au Canada, mentionnons l'article 133 de la Constitution canadienne selon lequel,

Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis

sous l'autorité de la présente loi, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux de Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

Ces quelques dispositions sont loin de garantir une représentation ou encore une participation constante et effective des minorités francophones hors Québec au sein des différents parlements et institutions canadiennes. Le premier ministre du Canada, en raison de son pouvoir de nomination, peut accroître leur participation au Sénat mais une telle mesure n'a rien de contraignant. La Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* confère toutefois au gouvernement canadien une obligation de consultation des minorités de langue officielle dans le cas d'une modification à la loi électorale³⁰.

Malgré l'absence de mesures formelles afin de susciter la participation électorale des minorités francophones hors Québec, les études sur le sujet montrent que leur présence au Parlement canadien et dans les assemblées législatives des provinces est constante depuis les débuts de la Confédération (Sylvestre, 1986 ; Cardinal, 1998 ; Dennie, 1998 ; Cross et Stewart, 2004 et Joyal, 2007). Selon Sylvestre, de 1874 à 1985, 1 à 7 Franco-Ontariens sont élus à la Chambre des communes de façon régulière pour représenter l'ensemble des citoyennes et citoyens de leur circonscription. La plupart du temps, ils font partis du gouvernement, que celui-ci soit d'allégeance libérale ou conservatrice. En 1998, dans une étude de la vie politique en milieu francophone minoritaire, nous avons identifié 14 députés francophones hors Québec à la Chambre des communes et 9 sénateurs au Sénat canadien (Cardinal, 1999, p. 334-335). En 2007, ce nombre diminue à 12 sur 310 députés et à 8 sur 99 sénateurs (Tableaux 3 et 4). Les députés francophones hors Québec représentent donc 4,3 % de la députation à la Chambre des communes et 9,1 % des sénateurs³¹.

Mentionnons aussi qu'en 1998 comme en 2007, la majeure partie des députés porte les couleurs du Parti libéral du Canada (PLC). Toutefois, au lieu de 10 d'entre eux comme en 1998, ils ne sont plus que 7 de cette formation politique à la Chambre des communes. Pour sa part, le

³⁰ L'arrêt *Raiche c Canada* [2004] C.F. 679.

³¹ Pour plus de détails sur le nombre de députés et de sénateurs au Parlement du Canada voir les deux sites suivants : <http://webinfo.parl.gc.ca/MembersOfParliament/MainMPsCompleteList.aspx?TimePeriod=Historical&Language=F>, site consulté (10 avril 2007) ; et <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/senators.aspx?Language=F&Parliament=d189f2cb-ecaa-47c9-aa82-593e522d0c01&Name=&Party=&Province=&Gender=&Current=False&PrimeMinister=&TermEnd=&Ministry=&Picture=False>, sites consultés (10 avril 2007).

Parti conservateur fait le gain d'un député francophone hors Québec. Leur nombre y passent de 2 à 3 députés. Quant au NPD, on y trouve un député francophone du Nouveau-Brunswick et une députée francophone de la Colombie-Britannique.

Tableau 3. Députés francophones hors Québec à la Chambre des communes, Parlement canadien, 2007

Noms	Partis politiques	Provinces	Circonscriptions électorales
Mauril Bélanger	Libéral	Ontario	Ottawa-Vanier
Raymond Bonin	Libéral	Ontario	Ceinture de Nickel
Jean-Claude D'Amours	Libéral	Nouveau-Brunswick	Madawaska-Restigouche
Royal Galipeau	Conservateur	Ontario	Ottawa-Orléans
Yvon Godin	NPD	Nouveau-Brunswick	Acadie-Bathurst
Guy Lauzon	Conservateur	Ontario	Stormont-Dundas-South Glengarry
Dominic LeBlanc	Libéral	Nouveau-Brunswick	Beauséjour
Pierre Lemieux	Conservateur	Ontario	Glengarry-Prescott-Russell
Diane Marleau	Libéral	Ontario	Sudbury
Denise Savoie	NPD	Colombie-Britannique	Victoria
Raymond Simard	Libéral	Manitoba	Saint-Boniface
Robert Thibault	Libéral	Nouvelle-Écosse	Nova-Ouest

Source :

<http://webinfo.parl.gc.ca/MembersOfParliament/MainMPsCompleteList.aspx?TimePeriod=Current&Language=F>, site consulté (30 janvier 2007).

Les sénateurs francophones hors Québec, même s'ils ne sont pas élus, détiennent un siège de moins en 2007 par rapport à 1998. Nommés par le premier ministre du pays, la majorité est libérale, le PLC étant au pouvoir de 1993 à 2006. Les sénateurs francophones comprennent une forte proportion de femmes à la différence des députés où elles sont nettement en minorité. Le mode de nomination des sénateurs rend possible une plus grande présence des femmes au Sénat sauf que ce n'est pas un mécanisme formel en vue d'un tel objectif. Celui-ci relève de la prérogative du premier ministre. Mentionnons également la nette prédominance de sénateurs en provenance du Nouveau-Brunswick comparativement aux autres provinces, dont l'Ontario où l'on trouve pourtant le plus grand nombre de francophones de l'extérieur du Québec.

Tableau 4. Sénateurs francophones au Sénat canadien, Parlement canadien, 2007

Noms	Partis politiques	Provinces
Maria Chaput	Libéral	Manitoba
Gérald J. Comeau	Conservateur	Nouvelle-Écosse

Eymard G. Corbin	Libéral	Nouveau-Brunswick
Rose-Marie Losier-Cool	Libéral	Nouveau-Brunswick
Marie-P. Poulin (Charrette)	Libéral	Ontario
Claudette Tardif	Libéral	Alberta
Pierrette Ringuette	Libéral	Nouveau-Brunswick
Fernand Robichaud	Libéral	Nouveau-Brunswick

Source : <http://www.parl.gc.ca/common/senmemb/senate/isenator.asp?Language=F>, site consulté (7 février 2007).

En ce qui a trait à la représentation politique des francophones hors Québec au sein de leurs provinces respectives, l'étude de Cross et Stewart (2001-2002), « Ethnicity and Accommodation in the New Brunswick Party System », sur les clivages ethniques, linguistiques et sociaux dans le système de partis politiques au Nouveau-Brunswick mérite d'être soulignée. Les auteurs ont observé, par le moyen d'une étude longitudinale, que la province a, de 1908 à 1980, évolué dans le sens contraire du niveau fédéral. Selon eux, les clivages entre les intérêts particuliers au sein de la province se sont estompés, à la différence de la Chambre des communes où les partis politiques ne seraient plus en mesure de représenter les intérêts régionaux et linguistiques et de fonctionner selon un modèle d'accommodement par élites d'une part, en raison de la présence du Bloc Québécois et, d'autre part, celle de l'Alliance canadienne jusqu'à sa fusion avec le Parti progressiste-conservateur pour former le Parti conservateur du Canada (voir aussi Bickerton, Gagnon et Smith, 2002). Ils analysent l'appui des francophones et des anglophones envers les deux principaux partis politiques, le Parti conservateur et le Parti libéral, la représentation des deux groupes au sein de ces deux partis, leurs caucus et le cabinet et la position de ces derniers sur la question linguistique. Les auteurs montrent que de 1908 à 1920, le vote linguistique occupe une grande importance dans les résultats des élections même s'ils considèrent que la Première Guerre mondiale constitue une variable importante pour expliquer le vote de la population en faveur du Parti libéral ou du Parti conservateur. De 1920 à 1960, ils constatent toutefois, que le vote linguistique change. Les anglophones catholiques votent dorénavant pour le Parti libéral. Par contre, de 1935-1956, les comtés anglophones votent exclusivement pour le Parti conservateur. Les auteurs expliquent cette relative stabilité du vote linguistique par l'absence d'enjeux linguistiques dans le débat politique. Les auteurs notent cependant qu'en 1923 un francophone, P. J. Veniot, devient chef du Parti libéral et premier ministre de la province. Toutefois, celui-ci est défait deux ans plus tard car il serait trop associé au mouvement d'affirmation acadien à l'époque. En 1958, Louis Robichaud met en place un

programme d'égalité des chances en vue d'une restructuration institutionnelle importante des milieux ruraux de sa province. Il attise les passions ethniques car compte tenu de la situation particulièrement défavorisée des Acadiens, ces derniers semblent mieux placés pour prendre avantage du nouveau programme d'égalité des chances. En 1968, il adopte aussi la première loi sur les langues officielles au Canada. Les auteurs montrent que la situation change après 1970 lorsque Richard Hatfield succède à Robichaud et prend la barre de la province pour les prochains 17 ans. Hatfield se révèle un inconditionnel des droits des francophones de la province au grand dam des anglophones de son parti. Les auteurs constatent que les conservateurs font des gains dans les régions francophones en 1974 mais non en 1978 en raison de la présence du Parti acadien³². En 1978, Hatfield donne pleine autorité à Jean-Maurice Simard de réorganiser le Parti dans les milieux francophones. Enfin, vers 1987, les libéraux défont les conservateurs³³.

Les auteurs n'ont pas poursuivi leur étude au-delà des années 1980. Il semble que l'élection, en 1987, d'un gouvernement libéral sous la direction de Frank McKenna confirme la tendance qu'ils ont identifiée. Toutefois, de 1991 à 1995, le *Confederation of Region Party (COR)*³⁴, une formation politique ouvertement contre le bilinguisme, obtient 8 sièges et forme l'Opposition officielle. En 1999, le Parti conservateur revient au pouvoir dirigé par Bernard Lord, un francophone bilingue³⁵. En 2006, le Parti libéral revient au pouvoir dirigé par un anglophone bilingue, Shawn Graham, fils d'un ancien ministre libéral, Alan Graham³⁶. En 2007, sur un total de 55 sièges, 18 sont détenus par des francophones, soit 30 p. cent et 37 par des anglophones. Ceux-ci se répartissent en la faveur du Parti libéral (10) et du Parti progressiste-conservateur (8) (tableau 5).

Tableau 5. Députés francophones à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, 2007

Noms	Partis politiques	Circonscriptions électorales
------	-------------------	------------------------------

³² Le Parti acadien est fondé en 1972 par des gens du nord-est du Nouveau-Brunswick, des intellectuels acadiens néo-nationalistes, qui souhaitent développer la conscience politique du peuple acadien et à le mobiliser. Jusqu'en 1982, le Parti présente des candidats aux élections provinciales. Il se présente comme « le parti du peuple, c'est-à-dire des agriculteurs, des bûcherons, des pêcheurs, des travailleurs d'usine, des chômeurs, des assistés sociaux. » Centre d'études acadiennes, <http://www.umoncton.ca/etudeacadiennes/centre/etatgen/etat700/p0719.html>, site consulté (24 avril 2007).

³³ *L'encyclopédie canadienne*, <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1ARTF0011860>, site consulté (26 avril 2007).

³⁴ Belkhodja (1999).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, <http://www1.gnb.ca/legis/bios1/bio-f.asp?IDNo=130&version=f>, site consulté (26 avril 2007).

L'hon. Hédard Albert	Libéral	Caraquet
L'hon Donald Arseneault	Libéral	Dalhousie – Restigouche-Est
Roy Boudreau	Libéral	Campbellton – Restigouche-Centre
L'hon. Victor E. Boudreau	Libéral	Shediac – Cap-Pelé
Madeleine Dubé	Progressiste-conservateur	Edmunston – Saint-Basile
L'hon. Roland Haché	Libéral	Nigadoo-Chaleur
Claude Landry	Progressiste-conservateur	Tracadie-Sheila
L'hon. Denis Landry	Libéral	Centre-Péninsule – Saint-Sauveur
Cheryl Lavoie	Libéral	Nepisiguit
Bernard Leblanc	Libéral	Memramcook-Lakeville-Dieppe
Cy (Richard) Leblanc	Progressiste-conservateur	Dieppe-Centre – Lewisville
Percy Mockler	Progressiste-conservateur	Restigouche-la-Vallée
L'hon. Ronald Ouellette	Libéral	Grand-Sault – Drummond – Saint-André
Rose-May Poirier	Progressiste-conservateur	Rogersville-Kouchibouguac
L'hon. Carmel Robichaud	Libéral	Baie-de-Miramichi – Neguac
Paul Robichaud	Progressiste-conservateur	Lamèque-Shippagan-Miscou
Jeannot Volpé	Progressiste-conservateur	Madawaska-les-Lacs
Claude Williams	Progressiste-conservateur	Kent-Sud

Source : Appel téléphonique à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick et le site Internet de l'Assemblée : <http://app.infoaa.7700.gnb.ca/gnb/pub/ListMLA1Fr.asp>, site consulté (10 avril 2007).

En Ontario, deux compilations longitudinales du nombre de députés franco-ontariens à l'Assemblée législative donnent un aperçu de la situation. La première a été réalisée par Sylvestre et porte sur la période de 1883 à 1985. La deuxième, effectuée par Dennie, comprend les données électorales pour la période de 1902 à 1995. Malheureusement, nous constatons que les données diffèrent d'une compilation à une autre. Elles ne sont donc pas vraiment comparables. Toutefois, chacune révèle que les députés francophones sont élus sous la bannière du Parti progressiste-conservateur ontarien comme du Parti libéral et, depuis les années 1980, sous celle du Nouveau parti néo-démocrate. De façon plus précise, ces données montrent que de 1883 à 1902, il y a plus de députés francophones qui portent les couleurs du Parti libéral comparativement à la période de 1905 à 1908 (1911, pour Dennie) où ils affichent davantage celles du Parti conservateur. Par contre, de 1919 à 1926, la majorité des députés francophones élus est d'allégeance libérale et se trouve dans l'opposition – il se peut que cette situation soit redevable à l'adoption, en 1912, du Règlement 17 par le gouvernement conservateur. À l'époque, le règlement restreint

l'enseignement du français dans les écoles de la province à une heure par jour³⁷. De 1934 à 1937, une majorité de députés francophones représente les couleurs du Parti libéral. Ensuite, de 1943 à 1977, c'est au tour des députés francophones conservateurs d'être représentés en plus grand nombre à l'Assemblée législative ontarienne. Enfin, de 1981 à 1985, les députés francophones sont de nouveau élus sous la bannière du Parti libéral. En 2007, il n'y a que 3 députés franco-ontariens à l'Assemblée législative de l'Ontario, comparativement à 7 ou 9 à certaines époques. Parmi ces députés, deux portent les couleurs du Parti libéral et un celle du Parti néo-démocrate (tableau 6).

Tableau 6 : Députés francophones à l'Assemblée législative de l'Ontario, 2007

Noms	Partis politiques	Circonscriptions électorales
Gilles Bisson	NPD	Timmins-Baie James
Jean-Marc Lalonde	Libéral	Glengarry-Prescott-Russell
L'hon. Madeleine Meilleur	Libéral	Ottawa-Vanier

Source : <http://olaap.ontla.on.ca/mpp/daCurRdg.do?locale=fr&ord=LASTNAME>, site consulté (7 février 2007).

L'étude longitudinale de Joyal (2007) sur le comportement électoral des francophones de l'Ontario, à l'instar de celle de Cross et Stewart, mérite aussi d'être soulignée. Il y dresse un bilan du comportement électoral des francophones dans certaines circonscriptions qualifiées de « franco-ontariennes » du fait qu'elles comprennent un seuil de population de 30 p. cent et plus. Il se demande, à l'instar de certains de ses prédécesseurs, notamment Lapalme (1968) si elles y révèlent la présence d'un comportement spécifiquement francophone redevable à l'appartenance identitaire de ces électeurs. Joyal convient que la variable régionale serait plus importante que le fait d'appartenir au groupe franco-ontarien alors que des analyses partielles de la question réalisées par Gingras (1979; 1998) et Lapalme (1968) semblaient attester du contraire. Celle de Lapalme porte sur la période de 1959 à 1963 et veut montrer, à la différence de Joyal, qu'il existe bel et bien un comportement électoral ethnique en Ontario. Or, pour ce dernier, depuis les années 1970, les francophones de l'Est, où ils sont majoritaires, votent pour le Parti libéral et ceux du Nord-est, où ils constituent une proportion non négligeable de la population, votent pour le Parti néo-démocrate tout comme les autres citoyens vivant dans leurs circonscriptions. Il confirme, à l'instar des travaux de Cross et de Stewart, que des changements importants auraient eu lieu dans l'attitude des francophones à l'égard des partis politiques et vice versa. Toutefois, les données de

³⁷ Pour plus de détails sur l'histoire du Règlement 17, voir Choquette (1977).

Sylvestre et de Dennie révèlent que ces derniers n'ont jamais privilégié un parti ou un autre de façon absolue. Ils ont plutôt tendance à voter pour le parti au pouvoir.

Joyal montre aussi que les francophones sont élus principalement dans des circonscriptions où leur seuil est de plus de 30 p. cent. Si la situation ne suffit pas à confirmer l'existence d'un comportement spécifique, cette structure démographique permet à ces personnes d'élire plus facilement un des leurs que dans d'autres circonscriptions où ils sont davantage minoritaires. Joyal note cependant que ces circonscriptions qui comprennent plus de 30 p. cent de francophones risquent de se faire de plus en plus rare en raison des changements démographiques que vivent présentement les Franco-Ontariens. Il constate aussi qu'au fil des ans, les changements apportés à la carte électorale ont eu pour effet de modifier la répartition des francophones et de réduire leur capacité à influencer le vote dans certains cas. Joyal a établi qu'il ne reste plus que deux circonscriptions franco-ontariennes alors qu'en 1968, elles étaient au nombre de 12 (Joyal, 2007, p. 15).

L'existence de mesures afin de garantir des circonscriptions francophones ou encore en vue de promouvoir leur représentation au sein des différents parlements changeraient-elles la donne ? La question a déjà fait l'objet de quelques débats en milieu minoritaire francophone depuis les années 1970. Dès 1979, la FCFA évoque la question dans un de ses premiers manifestes politiques, *Pour ne plus être sans pays*, et ensuite dans le cadre des débats sur la réforme de la Constitution dans les années 1980. Elle revendique notamment la représentation garantie de sénateurs francophones hors Québec au Sénat. La question est ensuite de nouveau abordée, en 1992, dans un dernier document d'orientation politique de la FFHQ, *Dessein 2000. Pour un espace francophone au Canada*. Toutefois, depuis cette époque, la FCFA n'a pas été très loquace sur la question. En 2006, la sénatrice Claudette Tardif tente de relancer la réflexion sur le sujet lorsque le gouvernement canadien propose une modification de la durée du mandat des sénateurs. La sénatrice pose le problème des incidences possibles d'une réforme parlementaire sur les minorités francophones hors Québec et se dit inquiète de toute mesure qui pourrait possiblement créer des obstacles à leur représentation.

Le mouvement de réforme du mode de scrutin au Canada constitue aussi un espace permettant aux francophones de réclamer des mesures favorables à leur représentation au sein de la vie électorale canadienne. Or, celui-ci n'a pas encore donné lieu à de grands débats au sein du

milieu à l'exception du Nouveau-Brunswick où, en 2005, la Commission sur la démocratie législative aborde la question de la représentation acadienne dans ses propositions de réforme. Pour sa part, en 2006, l'Assemblée de la francophonie ontarienne (AFO) participe à une consultation bilingue à Ottawa sur la question de la réforme du mode de scrutin en Ontario. Elle présente un mémoire dans lequel elle formule quelques recommandations dont une en faveur d'un plus grand recrutement de femmes, de membres des minorités ethnoculturelles et raciales et de francophones. En réaction à des difficultés liées au dernier recoupage de la carte électorale, elle réclame aussi une augmentation du nombre de sièges à l'Assemblée législative afin de tenir compte de l'existence du nord de l'Ontario. Toutefois, ces questions, même si elles sont importantes ne portent pas vraiment sur la réforme du mode de scrutin ni sur les moyens de garantir une représentation des francophones au sein des parlements et assemblées législatives.

La question de la répartition des circonscriptions mobilise aussi le Commissariat aux langues officielles et certains groupes francophones en Alberta, au Nouveau-Brunswick et en Ontario. Mentionnons qu'en 2002-2003, Élections Canada procède à une révision de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* mais ne consulte pas les francophones hors Québec afin de prendre en compte leurs préoccupations. De plus, le gouvernement reste impassible devant les préoccupations de certains groupes qui constatent que le redécoupage de la carte électorale proposé par son agence fédérale aura des effets néfastes sur la représentation des francophones de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario à la Chambre des communes. Pourtant, comme le dénonce Adrien Cantin (2007, p. 15), chroniqueur au journal *Le Droit*, l'ancien Directeur général d'Élections Canada, n'est-il pas lui-même un Franco-Ontarien! Comme l'a souligné également le Commissariat aux langues officielles (2006), Élections Canada devra être plus vigilant lors de la prochaine révision de la *Loi* prévue en 2011, afin que les minorités francophones dans leur ensemble ne soient pas pénalisées.

En somme, les quelques données sur la représentation des francophones au sein du processus électoral dont nous disposons révèlent l'existence d'un certain déficit démocratique à leur égard. Nous constatons également que celui-ci pourrait s'aggraver si une attention plus sérieuse n'est pas portée à leur situation. Il existe une préoccupation dans les provinces des Maritimes à l'égard de la représentation acadienne. A l'Île-du-Prince-Édouard, la plus récente refonte de la loi électorale a permis de protéger la circonscription Évangéline pour assurer une

représentation garantie à la minorité acadienne de la province. En Nouvelle-Écosse, une même attention a été portée envers la circonscription de Clare-Argyle³⁸. Ces arrangements n'ont pas été formellement consignés dans des textes législatifs sauf qu'ils témoignent d'une plus grande sensibilité à l'égard de la représentation politique des Acadiens dans les provinces maritimes qu'au niveau fédéral. Or, l'absence d'une telle sensibilité à l'égard des minorités francophones dans d'autres provinces comme en Ontario ne peut qu'affecter leur possibilité d'une plus grande participation à la prise de décision dans le domaine électoral. Certes, le jeu électoral oblige les francophones à se désolidariser les uns des autres pour adopter des approches partisans. Toutefois, il n'est pas inutile de les voir occuper des postes dans les différents partis afin de maintenir leur présence dans le débat politique. La discipline de parti ne garantit en rien la prise en compte de leurs préoccupations mais il y a fort à parier qu'une formation politique fédérale qui esquiverait la question linguistique serait vite rabrouée par ses membres francophones. Par contre, nous avons vu que le peu d'élus au sein des différents parlements, à l'exception du Nouveau-Brunswick, est non seulement un effet des découpages électoraux mais également des problèmes démographiques des minorités francophones hors Québec. En d'autres mots, leur nombre ne peut pas suffire à constituer un pouvoir suffisamment important pour qu'elles aient une incidence réelle sur la prise de décision. Enfin, nous constatons que le système actuel ne favorise pas la participation des femmes francophones sauf dans le cas des nominations au Sénat alors qu'il n'existe aucune représentation politique des minorités ethnoculturelles et raciales francophones.

Serait-il donc utile de revendiquer une plus grande protection des circonscriptions où les francophones sont plus nombreux afin de garantir leur élection ? Éleine Déry, dans une étude sur la question réalisée pour la Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario (TFFCPO) en 2002, a soulevé le besoin de mesures favorables à une plus grande participation des femmes et des minorités ethnoculturelles et raciales francophones à la vie politique. D'autres ont aussi proposé d'investir davantage le niveau municipal étant donné qu'il est le plus près des citoyennes et citoyens en plus de représenter un domaine où il existe déjà un nombre d'élus francophones suffisamment important pour qu'ils se concertent dans le cadre de réseaux comme celui de l'Association française des municipalités de l'Ontario (Cardinal et Andrew, 2002). Cantin (2007a, p. 13) explique toutefois que l'élection municipale à Ottawa de 2006 a révélé un

³⁸ Je remercie Pierre Foucher de m'avoir fourni ces renseignements.

faible taux de participation des francophones de la ville. Et d'ajouter, « le seul des principaux candidats à la mairie qui ne parlait pas français a été élu. » Cantin lance, avec raison, un cri du cœur pour un plus grand engagement des francophones dans le processus électoral. Il serait aussi très utile de pousser davantage la réflexion sur les moyens formels par lesquels encourager la participation et la représentation politique des francophones³⁹. Les moyens généraux existants dans le domaine de la politique électorale ne sont peut-être plus suffisants pour combler le déficit démocratique à leur égard.

5. Conclusion

Ce texte fait d'abord écho à un débat qui dépasse largement celui sur la participation des minorités francophones hors Québec à la vie politique. Si elles sont parties prenantes du mouvement jalonnant le développement de la politique de l'identité au Canada depuis les années 1980, l'intervention gouvernementale à leur égard constitue une des dimensions d'une action plus large en vue de fonder le pays sur une conception juridique de la nation caractérisée par sa diversité au plan identitaire. Ces développements ont-ils contribué à l'élargissement de la démocratie ou à sa mise en demeure ?

Depuis les événements du mois de septembre 2001, la question identitaire dans les débats internationaux étant de plus en plus définie en termes religieux et sécuritaires, l'idéal du bilinguisme et du multiculturalisme canadiens a été remis en question par plusieurs commentateurs canadiens et américains car il représenterait dorénavant une contrainte à la possibilité d'une identité forte (Huntington, 2004)⁴⁰. Doit-on y voir le début de la fin des politiques identitaires ? En 2006, l'élection, au Canada, d'un nouveau gouvernement sous la direction du Parti conservateur a contribué à un retour à une compréhension plus classique de l'intervention étatique. L'État canadien ne se voit plus que comme un gestionnaire de droits identitaires. Au contraire, l'intérêt du nouveau premier ministre, Stephen Harper, pour la question sécuritaire a contribué à subordonner les enjeux identitaires à l'exigence de stabilité du pays et à la nécessité pour le Canada de nouer de bonnes relations avec les États-Unis. Non seulement les

³⁹ Pour plus de détails sur le sujet, voir aussi le chapitre de Johanne Poirier dans cet ouvrage.

⁴⁰ Dans un article du *National Post*, Steven Edwards, relate que la reconnaissance de deux langues officielles comme une dimension de l'identité canadienne aurait été une erreur. Selon lui, les francophones ne sentent toujours pas qu'ils sont Canadiens. Il met en garde les Américains contre le bilinguisme officiel. Propos rapportés par Manon Corneiller, *Le Devoir*, 6 mai 2006, p. B4.

citoyens devront-ils contribuer à la prospérité du pays, ils seront aussi soucieux de participer à la lutte contre le terrorisme afin de préserver les valeurs du pays. Toutefois, si l'avenir est garante du passé, les questions identitaires ne sont pas prêtes de disparaître de l'ordre du jour politique dans un pays comme le Canada et la mobilisation des groupes risque de vivre bien d'autres transformations. Quel lendemain nous réserve la relation entre l'État et les groupes identitaires au sein de cette nouvelle redéfinition du rôle de l'intervention gouvernementale ?

Ce texte a permis de voir le chemin parcouru par les minorités francophones hors Québec depuis 1982 dans les domaines constitutionnel, administratif et électoral. Nous avons notamment tenté d'évaluer si cette intervention permettait de limiter la marginalisation des minorités francophones hors Québec au sein de la vie politique et de réduire leur déficit démocratique. Il nous semble que notre évaluation de la situation montre que l'action gouvernementale depuis les années 1980 n'a pas réussi à combler ce déficit. Au contraire, celui-ci s'est accru dans la plupart des cas soit en raison de l'inaction du gouvernement, pensons au domaine électoral ou encore parce que son action a eu des effets délétère sur les milieux minoritaires notamment à partir du moment où il a intégré davantage certains de leurs porte-parole à la gouvernance des politiques publiques. La juridisation de la politique linguistique est un autre élément qui n'a pas toujours servi à réduire le déficit démocratique à leur égard même si le recours aux tribunaux a souvent constitué une arme plus efficace que l'action de type horizontale dont l'effet a été de bureaucratiser à outrance le milieu minoritaire francophone. Par surcroît, cette gouvernance étant de nature consultative et temporaire, il est difficile de penser que les minorités francophones contrôlent davantage leur destinée depuis sa mise en œuvre.

Nous constatons également que depuis l'adoption de la *Charte*, le milieu minoritaire francophone, la FCFA en particulier, ne semble plus vouloir se situer au sein du projet d'une société francophone dont elle maîtriserait davantage la destinée avec le Québec. Celle-ci intervient principalement au nom des minorités francophones en tant que minorité de langue officielle même elle n'est pas complètement à l'aise avec un tel vocabulaire. Elle oscille souvent entre une réduction de son mandat à la réalisation d'objectifs gouvernementaux en matière de langues officielles et une conception plus large de son rôle comme porte-parole des minorités francophones dans le cadre du débat sur le vivre ensemble comme en témoigne sa participation active dans les débats constitutionnels. Elle est tantôt porteuse d'un discours sur les francophones

en tant que citoyens canadiens, tantôt comme représentants d'une minorité de langue officielle, tantôt comme rameaux d'un groupe plus large ou d'une communauté nationale dont le foyer principal est au Québec duquel elle réclame également une action soutenue. Cette valse hésitation entre le fait de représenter une minorité de langue officielle et une minorité nationale appartenant à un peuple fondateur fait d'ailleurs de la FCFA un cas particulier dans le débat sur les minorités. En tant que représentant d'une minorité de langue officielle, elle cautionne la réduction des francophones hors Québec à une catégorie juridique définie en fonction d'une logique numérique mais sans territoire précis. Par contraste, en tant que membre d'un peuple fondateur, la FCFA reconnaît qu'ils sont intimement liés au Québec. À ce jour, elle a pourtant choisi de boudier son rattachement à un projet québécois de société francophone. Il est vrai qu'il n'est pas acquis qu'elle aurait un rôle à jouer au sein d'un tel projet alors qu'elle est associée plus directement au projet canadien d'un État nation bilingue. Toutefois, depuis 2003, l'utilisation plus courante de l'expression « francophonie canadienne » à laquelle tient dorénavant le gouvernement du Québec a été bien reçue de sa part mais le nouveau vocable sert surtout à fédérer les francophones dans leur diversité qu'à les engager sur la voie d'un nouveau projet de société.

De plus, nous avons vu, mais trop brièvement, que les minorités francophones ont bénéficié, depuis les années 1980, d'appuis importants de la part du Commissariat aux langues officielles, d'élus et de sénateurs ainsi que de haut fonctionnaires (McRoberts, 1998 ; Cardinal, 2001). Il nous faudra étudier davantage les relations entre ces différents acteurs afin de mieux comprendre le rôle de chacun dans le développement des minorités francophones. Ils ont probablement influencé l'action de ces minorités ou leurs stratégies ainsi que leurs représentations de la francophonie au Canada, mais la recherche sur le sujet est encore trop peu développée.

Enfin, quelles formes d'intervention étatique faudrait-il prôner afin de favoriser une meilleure participation des minorités francophones à la vie politique et à leur autogouvernement ? Une révision de la structure actuelle serait probablement un pas dans la bonne direction. De nouvelles voies d'action mériteraient d'être explorées dont la possibilité de mettre en place un conseil des minorités francophones hors Québec qui servirait à conseiller le gouvernement sur les meilleures mesures à mettre en place afin de favoriser leur développement ou leur autogouvernement. Plusieurs pays européens ont, depuis les années 1990, mis en place des

mécanismes en vue de favoriser la participation directe ou indirecte des minorités linguistiques et nationales au sein d'instances locale, régionale, nationale ou fédérale et ainsi réduire leur marginalisation ou le déficit démocratique à leur égard⁴¹. De nouvelles institutions ont aussi été créées afin d'accroître leur autogouvernement, que l'on pense à la mise en place d'un parlement expressément conçu pour la population Sami de la Scandinavie, à l'Assemblée nationale du Pays de Galles, à celles de l'Irlande du nord et de l'Écosse. Pensons aussi à l'octroi de compétences particulières dans les domaines de la langue et de la culture comme en Catalogne. L'engagement des états européens à l'égard des minorités linguistiques et nationales a aussi fait l'objet d'accords à l'échelle européenne sauf que ces derniers ne sont généralement pas non contraignants (Henrard, 2005). Johanne Poirier, dans cet ouvrage, formule des propositions importantes afin de poursuivre cette réflexion.

Cette question des moyens en vue de promouvoir la participation des minorités à la vie démocratique fait aussi écho au débat en cours en théorie politique et en politique comparée sur le rôle de l'État dans le domaine de la gestion des identités. Celui-ci oppose notamment les tenants d'une intervention étatique à ceux qui en rejettent la prétention au nom du principe de la neutralité de l'État (Ridel, 2002 ; Kymlicka et Patten, 2003 ; Loughlin, 2005). Entre les deux camps, certains prônent une intervention étatique neutre et de nature pragmatique avant tout (Weinstock, 2003 ; 2001) car ils maintiennent que l'État ne doit surtout pas s'engager dans la voie d'une reconnaissance de droits collectifs aux minorités ceux-ci ayant pour effet d'« ethniciser » la société à outrance (Joppke, 2005 ; Brubaker, 2001). D'autres considèrent plutôt que l'État ne peut pas être neutre car il adhère toujours à une certaine conception de la vie bonne (Gagnon et Iacovino, 2007 ; Maclure, 2005 ; Seymour, 2004 ; Kymlicka, 1998). Pour ces derniers, la reconnaissance des identités linguistiques et nationales est non seulement juste mais nécessaire dans les sociétés multiculturelles et multinationales afin de permettre à tous de s'épanouir. On nous permettra aussi de douter de la neutralité de toute intervention étatique dans le domaine linguistique. L'État est une institution et un acteur qui intervient constamment dans la

⁴¹ De telles normes ont été consignées dans plusieurs conventions dont le document de Copenhague de 1990, la Déclaration sur les minorités de 1992 de l'ONU et la Convention-cadre [du Conseil de l'Europe] pour la protection des minorités nationales de 1994. Celles-ci énoncent que les états ont la responsabilité de créer des conditions favorables à la participation des minorités nationales à la vie sociale, culturelle, économique, politique et à tous les niveaux de la vie publique : fédéral, national, provincial, étatique, régional et local. Mentionnons aussi les Recommandations de Lund, publiées en 1999, suite à une réunion d'experts à Lund en Suède sous le patronage du Haut-Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération européenne pour les minorités nationales. Celui-ci constitue de loin le document le plus complet sur la question. Pour plus de détails, voir Cardinal (2006).

production et la reproduction des identités (Juteau, 2003 ; Lecours, 2000 ; Cardinal et Cox, 2007). Les exemples abondent de politiques qui, historiquement, ont servi à exclure les minorités linguistiques et nationales de la vie politique plus qu'à les y intégrer (pour le Canada, voir Aunger 2001 ; 2005). Les politiques gouvernementales ont aussi pour effet d'influencer l'action et l'identité de ces minorités comme nous avons également pu le voir dans le cadre de ce texte.

Enfin, le principe de neutralité est trop souvent compris comme un synonyme d'absence d'intervention. Comme l'explique Laponce (2006), s'il faut laisser libre cours au marché afin de ne pas entraver la bonne conduite des choses, une telle attitude ne servira qu'à renforcer la prédominance de la langue anglaise au détriment du français. Bref, loin de pouvoir trancher ce débat de façon définitive, notre étude nous amène plutôt à insister sur le besoin d'une intervention étatique de qualité favorable à l'autogouvernement des minorités plutôt que de miser uniquement sur sa neutralité. C'est donc à mieux approfondir le mérite d'une telle intervention que nous invite ce texte plutôt qu'à condamner toute forme d'action gouvernementale au nom d'un principe de neutralité illusoire et potentiellement mythique.

BIBLIOGRAPHIE

- Asselin, R. (2001). *L'article 41 de la Loi sur les langues officielles : portée, évolution et régime d'application*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherches parlementaires, www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb019-f.htm.
- Assemblée de la francophonie de l'Ontario (2007). *Document de réflexion, présenté à l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de l'Ontario*, Ottawa, AFO.
- Aunger, E. (2005). « De la répression à la tolérance : les contrariétés du néolibéralisme linguistique en Alberta », dans J.-P. Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique: Le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 111-126.
- Aunger, E. (2001). « Justifying the End of Official Bilingualism: Canada's North-West Assembly and the Dual-Language Question, 1889-1892 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 3, p. 451-486.
- Bastarache, M. (dir.) (2005). *Les droits linguistiques au Canada*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais.
- Bastarache, M. et A. Ouellet (1991). *La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada*, Ottawa, maison d'édition non disponible.
- Behiels, M. (2005). *Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance*, Montréal, McGill-Queens University Press.

- Belkhdja, C. (1999). « La dimension populiste de l'émergence et du succès électoral du Parti Confederation of Regions au Nouveau-Brunswick », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 2, p. 293-315.
- Bickerton, J., Gagnon, A.-G. et P. J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada : Filiations et affiliations*, Montréal, Boréal.
- Brubaker, R. (2001). « The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n° 4, p. 531-548.
- Brunet, L., G. Guindon et C. Semblat (2001). *Les femmes et le pouvoir politique : un moment de questionnement pour les femmes francophones de l'Ontario*, Ottawa, Table féministe de concertation provinciale de l'Ontario.
- Bureau du Conseil privé (2005). *Le point sur la mise en œuvre du plan d'action pour les langues officielles. Rapport de mi-parcours*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Canada (2003). *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Canada (2002). *Politique sur les différents modes de prestation de services*, Ottawa, Conseil du Trésor du Canada, www.tbs.ct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps_f.html.
- Canada (1999). Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, rapport soumis au président du Conseil du Trésor, Ottawa, Le Groupe.
- Cantin, A. (2007). « Des souhaits pour 2007 », *Le Droit*, Ottawa-Gatineau, mardi 2 janvier.
- Cantin, A. (2007a). « L'AFO mérite beaucoup mieux », *Le Droit*, Ottawa-Gatineau, mardi 16 janvier.
- Cardinal, L. (2006). « Gouvernance linguistique et démocratie : la participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada », *Gouvernance*, vol. 2, n° 2, p. 39-49.
- Cardinal, L. (2005). *Analyse du projet de loi S-3 devant le Comité permanent sur les langues officielles*, Ottawa, Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, www.crfpp.uottawa.ca.
- Cardinal, L. (2003). « Les restes de la nation canadienne-française et le communautarisme francophone hors Québec », *Francophonies d'Amérique*, n° 15, p. 71-80.
- Cardinal, L. (2001). « Identité, langue et droit : la politique de la reconnaissance à l'épreuve de la judiciarisation », dans J. Maclure *et al.* (dir.), *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amériques, p. 249-269.
- Cardinal, L. (2000). « Le pouvoir exécutif et la judiciarisation de la politique au Canada. Une étude du Programme de contestation judiciaire », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n° 1, p.43-65.

- Cardinal, L. (1998). « Les États généraux du Canada français. Critique de la thèse de la rupture », dans Marcel Martel (dir.), *Les États généraux du Canada français*, Ottawa, CRCCF, p. 213-233.
- Cardinal, L. (1997). *L'engagement de la pensée. Écrire en milieu minoritaire francophone au Canada*, Ottawa, Le Nordir.
- Cardinal, L. et C. Andrew (2002). *Les femmes francophones de l'Ontario face à la politique municipale et scolaire : un état de la situation*, Ottawa, Association française des municipalités de l'Ontario.
- Cardinal L. et S. Lang (2007). « Les Franco-Ontariens et la pensée constitutionnelle de Roy McMurtry », *Mens, Revue d'histoire intellectuelle de l'Amérique française* (accepté pour publication, vol. 7, n° 2).
- Cardinal, L., S. Lang et A. Sauvé (2005). *Apprendre à travailler autrement : la gouvernance partagée dans le domaine du développement des langues officielles au Canada*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles.
- Cardinal, L. et R. Cox (2005). *La gouvernance des langues officielles au Canada et ses effets sur les femmes et les groupes de femmes francophones en milieu minoritaire : optimiser un potentiel rassembleur*, Ottawa, Coalition nationale des femmes francophones.
- Cardinal, L. et R. Cox (2007). « La représentation des femmes au sein des groupes minoritaires : le cas des femmes francophones vivant en milieu minoritaire au Canada », *Les cahiers de la femme*, vol. 25, n° 3-4, p. 91-96.
- Cardinal, L. et L. Juillet (2005). « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada », dans J.-P. Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 157-176.
- Cardinal, L. et M.-È. Hudon (2002). « Les réactions des minorités francophones hors Québec au rapport de la Commission sur l'unité canadienne », dans Jean Pierre Wallot (dir.), *La Commission sur l'unité canadienne. Le débat qui n'a pas eu lieu*, Ottawa, Centre de recherche en civilisation canadienne-française et Presses de l'Université d'Ottawa, p. 47-59.
- Castonguay, C. (2003). « Politiques linguistiques et avenir des populations de langue anglaise et de langue française au Canada », dans Michael Morris, (dir.), *Les politiques linguistiques canadiennes. Approches comparées*, Paris, L'Harmattan, p. 174-234.
- Choquette, R. (1977). *Langue et religion : histoire des conflits anglo-français en Ontario*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.
- Commissariat aux langues officielles (2006). *Établir les limites : l'incidence du découpage électoral sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Commissariat aux langues officielles (2005). *Rapport annuel, édition spéciale 35^e anniversaire, 1969-2004*, volume 1, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.

- Commissariat aux langues officielles (1998). *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Commissariat aux langues officielles (1996). *Un tracé pour agir*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Comité mixte permanent des langues officielles (1996). *Mise en oeuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Deuxième rapport du Comité mixte permanent des langues officielles.
- Cross, W. et I. Stewart (2002). « Ethnicity and Accommodation in the New Brunswick Party System », *Revue d'études canadiennes*, vol. 36, n° 4, 2001-2002, p. 32-59.
- Déry, É. (2006). *Observatoire sur la gouvernance de l'Ontario français. Document de présentation*, Ottawa, Table féministe francophone de concertation provinciale de l'Ontario.
- Déry, É. (2002). *Rapport de consultation des femmes sur les moyens et les stratégies visant à augmenter leur participation et leur représentation dans le monde politique*, Ottawa, Table féministe francophone de concertation provinciale.
- Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (1993). *Un espace à reconnaître*, Ottawa, FCFA.
- Fédération des francophones hors Québec (1979). *Pour ne plus être sans pays*, Ottawa, FFHQ.
- Fédération des francophones hors Québec (1992). *Dessein 2000. Pour un espace francophone au Canada*, Ottawa, FFHQ.
- Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (2006). *Motion sur la nation québécoise : Les francophones en milieu minoritaire se demandent quelle est leur place au sein du Canada*, Communiqué de presse, Ottawa, FCFA.
- Foucher, P. (à paraître), « Le carré redevenu cercle ? Fédéralisme, droits linguistiques et égalité dans l'interprétation de la Constitution canadienne », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités*, Sudbury, Prise de parole.
- Foucher, P. (2005), « Le juge et la gouvernance linguistique », dans Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 139-154.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Marcel G. (2002). « Les tâches de la philosophie politique », *Les cahiers du MAUSS*, n° 19, p. 276-303.
- Gingras, F.-P. (1998), « Le paysage électoral de l'Est ontarien et la crise de l'Hôpital Montfort », communication préparée pour le congrès annuel de l'Association canadienne de science

politique, le 31 mai 1998, Ottawa, Université d'Ottawa,
<http://aix1.uottawa.ca/~fgingras/text/montfort-paysage.pdf>.

- Gingras, F.-P. (1979). « Les francophones en situation de minorité et la politique : Le comportement des électeurs et ses sources », *Vie française*, vol. 33, n° 10, p. 34-42.
- Henrard, K. (2005). « 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and its Reflections in the Supervision of the FNCM and Several Human Rights Conventions », *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 12, n° 2-3, p. 133-168.
- Hudon, M.-È. et M. Ménard (2006). *Le rôle des tribunaux dans la reconnaissance des droits linguistiques*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 16 pages.
- Joppke, C. (2005). « L'effacement du multiculturalisme », dans R. Kastoriano (dir.), *Le code des différences, Allemagne, France et États-Unis*, Paris, Les Presses de Sciences po, p. 296-321.
- Joyal, M. (2007). *D'une même voix : analyse longitudinale du comportement électoral des Franco-Ontariens*, Ottawa, École d'études politiques, thèse de maîtrise non publiée, 90 p.
- Juteau, D. (2003). *Les frontières de l'ethnicité*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Kymlicka, W. (1998). *Finding Our Way. The Future of Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Laforest, G. (1992). *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion.
- Lapalme, V. (1968). *Les Franco-Ontariens et la politique provinciale*, thèse de maîtrise, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Laponce, J. (2006). *Loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Lecours, A. (2000). « Theorizing Cultural Identities: Historical Institutionalism as a Challenge to the Culturalists », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, n° 3, p. 499-522.
- Lefort, C. (1986). *Essais sur le politique XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Seuil.
- Loi sur les langues officielles du Canada* [1969].
- Loi sur les langues officielles du Canada* [1988].
- Maclure, J. (2005), « Entre le culturel et le civique : les voies (accidentées) de l'accommodement raisonnable », *Cités*, n° 23, p. 57-71.
- McRoberts, K. (1998). « Les minorités linguistiques dans un partenariat Canada-Québec », dans G. Laforest et R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal, IRPP, p. 203-234.

- Martel, A. (2001). *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002. Analyse pour un aménagement du français par l'éducation*, Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.
- Morton, F. L. et R. Knopff (2000). *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough, Broadview Press.
- Morton, F. L. et R. Knopff (1992). *Charter Politics*, Scarborough, Nelson Canada.
- Nolet, F. et C. Terrien (à paraître). « Le gouvernement Charest et les minorités francophones hors Québec: un renouveau ou une confirmation? », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités*, Sudbury, Prise de parole.
- Parlement du Canada (1988). *Comité législatif sur le projet de loi C-72*, Ottawa, Chambre des Communes.
- Ridel, S. (2002). « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, n° 3, p. 647-664.
- Rioux, J. G. et M. J. Brady (à paraître). « Réflexion sur l'asymétrie et la reconnaissance de la diversité des communautés francophones et acadiennes, et de leurs droits linguistiques et constitutionnels », dans L. Cardinal (dir.), *Le fédéralisme asymétrique et les minorités*, Sudbury, Prise de parole.
- Savoie, D. (1998). *Collectivités minoritaire de langue officielle : promouvoir un objectif gouvernemental*, Ottawa, rapport préparé pour le Conseil privé, le ministère du Patrimoine canadien et le Secrétariat du Conseil du Trésor, 45 p.
- Seymour, M. (2004). « Le droit des peuples », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 12, n° 3, p. 79-88.
- Simard, J.-M. (1999). *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait entendre. Le développement et l'épanouissement des communautés francophones et acadiennes : une responsabilité fondamentale du Canada*, Ottawa, Le Sénat, 136 p.
- Tardif, C. (2006). « La réforme parlementaire : qu'advient-il des minorités ? », *Bulletin parlementaire*, Ottawa, Sénat du Canada, p. 6-7.
- Weinstock, D. (2003). « The Antinomy of Language Policy », dans A. Patten et W. Kymlicka (dir.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, p. 250-170.

Weinstock, D. (2001), « Doit-on recourir aux droits collectifs afin de protéger les minorités? Quelques considérations sceptiques », *Terminogrammes*, n^{os} 95-96, p. 13-36.

Jurisprudence

Agence canadienne d'inspection des aliments c. Forum des maires de la Péninsule acadienne, [2003] CF 1048 et [2004] 3 R.C.S. 906.

Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Edouard [2000] 1 R.C.S. 3.

Bilodeau c. P.G. Manitoba [1986] 1 R.C.S. 449.

Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice) [2001] 1 R.C.S. 55.

Circonscriptions électorales provinciales (Sask.) [1991] 2 R.C.S. 158.

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation) [2003]

Lalonde c. Commission de restructuration des services de santé [2001] 1, O.C.S. 114.

MacDonald c. Ville de Montréal [1986] 1 R.C.S. 460.

Mahé c. Alberta [1990] 1 R.C.S. 342.

R. c. Beaulac [1999] 1 R.C.S. 768.

R c. Mercure [1988] 1 R.C.S. 241.

Raiche c Canada [2004] C.F. 679.

Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217.

Société des Acadiens c. Association of Parents for Fairness in Education [1986] 1 R.C.S. 542.

Sites internet consultés

Assemblée législative de l'Ontario,
<http://olaap.ontla.on.ca/mpp/daCurRdg.do?locale=fr&ord=LASTNAME>,

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, <http://www1.gnb.ca/legis/bios1/bio-f.asp?IDNo=130&version=f>.

Bureau du Conseil privé, <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&Page=consfile&Sub=ReferendaQuestionsandRes>.

Cadre de collaboration, http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/progs/dclo-elm-ci_f.cfm.

Centre d'études acadiennes,
<http://www.umoncton.ca/etudeacadiennes/centre/etatgen/etat700/p0719.html>.

Commission sur la démocratie législative, *Rapport final et recommandations*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 19 janvier 2005, 247 p.
<http://www.gnb.ca/0100/FinalReport-f.pdf>.

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada,
http://www.fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=144.

Justice Canada (2005a), *Comité consultatif – Justice en langues officielles*,
http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/franc/41/comi_consultat_just_lo.html.

Justice Canada (2005b), *Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles*,
http://www.justice.gc.ca/fr/ps/franc/41/group_fed_prov_terr_lo.html.

L'encyclopédie canadienne,
<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1ARTF0011860>.

Parlement du Canada,
<http://webinfo.parl.gc.ca/MembersOfParliament/MainMPsCompleteList.aspx?TimePeriod=Historical&Language=F>

Parlement du Canada,
<http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/senators.aspx?Language=F&Parliament=d189f2cb-ecaa-47c9-aa82593e522d0c01&Name=&Party=&Province=&Gender=&Current=False&PrimeMinister=&TermEnd=&Ministry=&Picture=False>