

# **Gouvernance linguistique et démocratie : la participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada**

## **Linguistic governance and democracy: the participation of official languages minorities in Canadian public life**

Linda Cardinal

Volume 2, Number 2, 2005

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039131ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039131ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cardinal, L. (2005). Gouvernance linguistique et démocratie : la participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 2(2). <https://doi.org/10.7202/1039131ar>

Article abstract

As a field of study, the participation of national and linguistic minorities in public life and decision making goes back to the 1990s. In Europe, it really began following the fall of the former Soviet block. The issue of human rights and minority rights in the new eastern democracies is of growing concern for public organizations, most notably the Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), which created, in 1992, the position of 'High commissioner for national minorities'. In 1999, the recommendations of the Lund report also offered a direct response to this growing challenge. In Canada, the participation of minorities is especially important in respect to official languages, as well as to relations between Anglophones and Francophones. This paper offers a conceptual framework to analyse the nature, and the quality of this participation. Simply stated, it concludes that this participation suffers from a systemic operational ambiguity, and suggests a number of recommendations to better this situation.



## Gouvernance linguistique et démocratie : la participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada

Vol.2, No. 2, janvier 2006, Page 39

Linda Cardinal

L'engouement pour le thème de la participation des minorités nationales et linguistiques à la vie démocratique et à la prise de décision remonte aux années 1990<sup>1</sup>. En Europe, celui-ci survient à la suite de l'éclatement du bloc soviétique. La question du respect des droits de la personne et des minorités dans les nouvelles démocraties interpelle les pouvoirs publics, notamment l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui crée, en 1992, le poste de Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales. Celui-ci a pour mission de prévenir les conflits et, surtout, de s'assurer que la situation dans l'ex-Yougoslavie ne se reproduise nulle part ailleurs en Europe<sup>2</sup>. En 1999, les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique ont constitué une autre réponse à ce défi.

Au Canada, le thème de la participation des minorités est particulièrement important dans le domaine des langues officielles et des rapports entre anglophones et francophones. Aux 19<sup>e</sup> siècle, l'octroi du statut de province au Québec a été un moyen privilégié afin de garantir une certaine autonomie à la nation canadienne-française devenue, aujourd'hui, la nation québécoise et, de permettre sa participation au sein du Canada comme un partenaire égal de la fédération. Pour leur part, historiquement, les anglophones du Québec - de l'Estrie en particulier - ont bénéficié de circonscriptions garanties à l'Assemblée nationale du Québec<sup>3</sup>. Jusqu'en 1944, la tradition voulait aussi que le poste de Ministre des Finances du Québec revienne à un anglophone. L'exigence de nommer 3 juges du Québec à la Cour suprême du Canada constitue également une forme de reconnaissance de la spécificité du Québec bien que la langue maternelle des juges ne soit pas un critère déterminant dans ce cas.

Historiquement, les minorités de l'extérieur du Québec dont le peuple acadien ne me semblent pas avoir fait l'objet d'une même attention. Il n'existe pas d'exigences de représentation particulières des minorités de langue officielle au sein de la vie parlementaire aux niveaux fédéral, provincial ou municipal. Toutefois, il se peut que la nomination d'un ou de plusieurs sénateurs francophones de l'extérieur du Québec, reconnus pour leur défense des droits des minorités de langue officielle soit dorénavant devenue une convention<sup>4</sup>.

Plus généralement, c'est vers les années 1990 que ces questions prennent de l'importance au sein des minorités de langue officielle dans le cadre plus général des débats sur les rapports entre le gouvernement et la société civile<sup>5</sup>. De façon plus précise, l'enjeu de la participation des minorités de langue officielle à la prise de décision est devenu une source de préoccupation dans la foulée des transformations du mode de prestation des services au public et la gouvernance au sein de l'État canadien. Entre autres, en 1998, le Commissariat aux langues officielles déclarait que les transformations gouvernementales avaient donné lieu à une érosion subtile des droits linguistiques<sup>6</sup>. Au même moment, la mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles portant sur l'obligation du gouvernement fédéral de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle donnait lieu à leur intégration à un ensemble de structures consultatives et administratives. Toutefois, cette intégration était-elle significative?

En somme, comment évaluer la participation des minorités de langue officielle à la prise de décision dans le domaine des politiques publiques et la vie publique de façon plus générale? Quelle est, notamment la qualité de cette participation?

Nous tenterons, dans ce texte, de proposer un premier cadre conceptuel afin d'approfondir davantage ces questions. Celui-ci s'inscrit dans le prolongement d'une étude, réalisée en 2001, pour le Commissariat aux langues officielles sur l'impact de la nouvelle gouvernance des minorités sur leur épanouissement et leur développement<sup>7</sup>. En simplifiant, celle-ci explique que la nouvelle gouvernance des langues officielles a donné lieu à un début de concertation entre les minorités et le gouvernement mais que celle-ci manque de mordant. Elle pose aussi des enjeux d'ordre démocratique et politique, notamment la question de la nature du rapport entre le gouvernement et les groupes porte-parole, entre les groupes eux-mêmes et entre ces derniers et les minorités de langue officielle de façon plus générale. En d'autres mots, la nouvelle gouvernance soulève des problèmes d'imputabilité collective et de la concertation entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

Une des conclusions de l'étude est que le processus menant à la prise de décision est devenu tout aussi important sinon plus par moments, notamment lors des négociations d'ententes entre les groupes et le gouvernement, que le contenu des décisions elles-mêmes. Ce texte portera donc, dans le prolongement de cette réflexion, sur la question

de la participation comme une dimension importante des résultats lorsque l'on s'interroge sur le développement des minorités francophones et acadiennes.

Dans un premier temps, nous présenterons les normes internationales régissant la participation effective des minorités nationales à la vie publique et les catégories de participation qu'elles proposent. Dans un deuxième temps, nous étudierons les conditions sous lesquelles les minorités peuvent participer et influencer la prise de décision. Dans un troisième temps, nous tenterons d'appliquer notre cadre d'analyse à l'étude des rapports entre les minorités francophones et le gouvernement fédéral.

## Les normes internationales et les catégories de participation des minorités nationales à la vie publique

Il existe des normes internationales servant à guider l'action des États dans le domaine de la participation des minorités nationales à la vie publique. Ces normes ont été consignées dans plusieurs conventions dont le document de Copenhague (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<sup>8</sup>. 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'OSCE pour les minorités nationales. Celui-ci constitue de loin le document le plus complet sur la question.

Par ailleurs, le document ne propose pas de définition légale de la participation des minorités. Il n'impose aucun standard ou mesure prescriptive destinés aux États. Toutefois, il constitue un cadre utile à partir duquel évaluer les mesures de participation des minorités nationales selon les pays. En simplifiant, les Recommandations de Lund comprennent deux types de recommandations. Un premier porte sur la participation des minorités à la gestion des affaires publiques - le *shared rule*. Un deuxième propose la gestion autonome de certaines affaires locales ou internes par les minorités - le *self rule*<sup>9</sup>. Ainsi, malgré l'absence de définition légale ou précise à la participation des minorités, les Recommandations de Lund suggèrent néanmoins que la participation a deux objectifs, soit la représentation des minorités au processus de prise de décision et, l'autogouvernement<sup>10</sup>.

La représentation vise l'espace politique dans son ensemble et les mécanismes à la disposition des minorités afin de leur permettre d'avoir leur mot à dire dans la vie politique générale. À titre d'exemple, celle-ci peut prendre la forme de consultations au sein d'instances locale, régionale, nationale, fédérale ou autre. L'autogouvernement, par ailleurs, fait porter le débat plus directement sur le groupe et les moyens à sa disposition afin de lui permettre de s'autogouverner ou de contrôler des domaines cruciaux pour son avenir. À titre d'exemple, ceux-ci peuvent comprendre la mise sur pied d'un parlement ou l'octroi de compétences particulières dans les domaines de la langue et de la culture.

Les thèmes de la représentation et de l'autonomie ne sont pas complètement dissociables car les deux dimensions portent sur la question de l'autodétermination des minorités à l'intérieur des États<sup>11</sup>. La participation est un des moyens servant à réaliser l'égalité substantielle entre les minorités et les majorités et à mettre en place des rapports de non domination entre les différents groupes au sein des démocraties contemporaines<sup>12</sup>. Toutefois, à l'intérieur de ce débat, les thèmes de la représentation des minorités ou de leur autonomie sont associés à deux types d'enjeux différents.

Dans un premier temps, la possibilité d'une représentation des minorités au sein des instances décisionnelles et consultatives pose la question très débattue en théorie politique de la représentation miroir ou descriptive par rapport à la représentation plus classique d'une personne, un vote<sup>13</sup>. La représentation miroir a été fortement débattue par les adeptes de la parité hommes femmes en politique. Celle-ci a été présentée comme étant essentielle afin d'assurer une représentation équitable des enjeux des femmes dans les parlements. Le même raisonnement peut aussi s'appliquer aux minorités. En effet, celles-ci pourraient exiger une représentation équitable ou garantie au sein des instances décisionnelles, notamment afin d'accroître leur capacité de contrer les injustices. Les minorités ont aussi l'obligation de s'assurer d'une représentation équitable des femmes et des hommes au sein de leurs instances politiques.

Quant à la question de l'autogouvernement, celle-ci sert à préciser les moyens par lesquels garantir une plus grande autonomie aux minorités. Entre autres, pour Philip Pettit, la participation des minorités à la démocratie, pour être véritablement significative, ne doit pas être limitée au processus électoral. Celle-ci doit aussi comprendre la possibilité d'aménager une place à la contestation et à la création d'espaces qui permettront aux minorités de ne pas être brimées par les majorités. Les citoyens et citoyennes des milieux minoritaires doivent aussi pouvoir se rassembler et évaluer collectivement leur situation et déterminer les niveaux d'engagement civique nécessaires afin de combattre le racisme, le sexisme ou l'arbitraire à leur égard. P. Pettit propose, notamment d'accorder un droit de veto aux minorités. Pour d'autres, le fédéralisme permet aussi de donner aux minorités des moyens de

s'autogouverner, en partie, grâce au principe du partage des compétences<sup>14</sup>.

## Conditions, types et lieux de la participation : le cas de l'Europe

Les objectifs de la participation étant établis, celle-ci sera soit directe ou indirecte. À titre d'exemple, si la participation est définie principalement en termes de consultation ou d'information, l'influence des minorités sera indirecte et l'impact sur la prise de décision risque d'être faible. Si, par ailleurs, la consultation découle d'une obligation de prendre en compte le point de vue des minorités ou encore de rendre des comptes aux minorités lorsque leur point de vue n'a pas été pris en compte, l'influence risque d'être plus importante.

Cette participation directe ou indirecte des minorités se réalise dans différents types d'instances : les administrations centrales, les processus électoraux, les niveaux régionaux ou locaux et les organes consultatifs. Les Recommandations de Lund précisent aussi, dans chaque cas, en quoi peuvent consister les dispositions spéciales de participation des minorités<sup>15</sup>. À titre d'exemple, celles-ci peuvent comprendre une représentation spéciale des minorités dans les parlements, l'octroi de sièges à la Cour suprême, la prise en compte de leurs intérêts au sein des ministères ou de la fonction publique. Un accent particulier en Europe a été mis sur le système électoral. Celui-ci est perçu comme une forme de participation directe et un moyen important d'accroître la participation des minorités.

Au chapitre de l'autonomie, les Recommandations de Lund opèrent une distinction entre « autonomie territoriale » et « autonomie non territoriale ». La première permet à un groupe de s'autogouverner, notamment lorsque celui-ci est concentré sur un territoire donné. Ainsi, les minorités peuvent exercer des fonctions ou se faire attribuer des compétences dans des domaines névralgiques pour leur développement.

L'autonomie non territoriale, pour sa part, signifie que des compétences peuvent être transférées à des minorités non pas en raison de sa concentration sur un territoire mais parce qu'elle constitue une communauté indépendamment de sa taille et lieu de résidence. En d'autres mots, l'autonomie non territoriale n'exige pas une concentration substantielle des minorités sur un territoire donné. Celle-ci peut être réalisée par la mise en place de mécanismes de subsidiarité ou de décentralisation. Les Recommandations de Lund insistent, notamment sur la possibilité de définir des formes non territoriales d'autonomie afin de favoriser l'identité et la culture des minorités. Un exemple serait l'octroi de la gestion scolaire aux minorités plutôt qu'à la majorité.

Quelque soit la forme d'autonomie privilégiée, il faut, notamment s'assurer que les droits des individus ne seront pas brimés et que celle-ci sera compatible avec les principes démocratiques. Le principe de non discrimination des femmes doit s'appliquer dans le cas de dévolution de services ou de programmes à des minorités<sup>16</sup>. En effet, selon les évaluations de la participation des minorités nationales réalisées par le comité d'experts au sein du Conseil de l'Europe, il importe, au premier chef, que celle-ci soit fondée sur une approche inclusive, c'est-à-dire qu'elle inclut tous les groupes qui doivent être entendus. La proposition semble s'inspirer des principes de la démocratie délibérative tout comme elle rejoint aussi l'idée plus ancienne dans la common law selon laquelle ce qui touche à l'ensemble doit aussi être décidé par l'ensemble.

Toutefois, l'inclusion et la consultation ne suffisent pas pour parler de participation effective ou significative des minorités à la vie publique. D'autres conditions doivent être remplies. Au préalable, sans un engagement explicite des gouvernements à l'égard de leurs minorités, force est de reconnaître que leurs préoccupations risquent d'être peu prise en compte.

La consultation et l'inclusion doivent aussi favoriser un dialogue continu entre les différents acteurs. L'opinion des minorités doit, notamment être reflétée dans les résultats, une proposition qui sert à rappeler l'idée selon laquelle le processus est tout aussi important que le contenu des décisions. Le principe sous-jacent à cette idée est aussi très vieux et renvoie à l'idéal de la citoyenneté. Toutefois, si le gouvernement ne consulte que certains groupes, il doit justifier son choix, une exigence qui est aussi associée aux principes de non discrimination et de non domination.

En d'autres mots, la participation doit s'inscrire dans le cadre d'un processus permanent qui permette, quelque soit le gouvernement au pouvoir, de toujours prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des acteurs au sein des minorités. Ainsi, les États devraient institutionnaliser la consultation avec les minorités afin de s'assurer qu'ils coordonnent leur action en coopération avec elles. Dit autrement, la participation ne doit pas être une façon de se défaire d'une obligation. Enfin, il est une des conditions de la participation que les minorités soient financées adéquatement afin de leur permettre de jouer un rôle significatif au sein de leur milieu et dans la vie publique plus générale.

Les experts européens ont évalué de façon systématique les systèmes électoraux afin de voir s'ils assurent une représentation favorable des minorités, à l'instar de la représentation miroir, c'est-à-dire afin de voir si ce sont des minorités qui représentent les minorités. Ils jugent importants que les minorités soient plus présentes dans les instances judiciaires, la fonction publique, l'armée et les services de prison. La dévolution est aussi considérée comme une option valable afin de privilégier la préservation et l'épanouissement de la culture des minorités, que l'on pense aux parlements destinés au peuple Sami.

Certes, le contexte européen a rendu absolument incontournable de trouver des moyens afin de garantir la participation des minorités nationales à la vie publique. Les bouleversements et les tragédies vécus dans les pays d'Europe de l'Est ont donné lieu à une prise en compte plus grande du processus menant à la prise de décision à l'égard des minorités. Pensons aussi à la mise en place des formes de dévolution au Royaume-Uni incluant l'entente du Vendredi Saint qui viennent reconnaître les minorités linguistiques au pays de Galles et en Irlande du nord respectivement.

## La participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada

Qu'en est-il de la question de la participation des minorités de langue officielle à la vie publique au Canada? C'est parce que la question de la participation des minorités est devenue un indicateur important de la nature démocratique des sociétés et de leur capacité à favoriser l'égalité substantive et la non domination que la question dépasse le contexte de l'Europe de l'Est. Malgré une situation très différente et un nombre moins important de minorités nationales ou de nations minoritaires au Canada, comparativement à l'Europe, le cadre conceptuel existant pour évaluer la situation européenne peut servir de guide afin d'étudier la question de la participation des minorités à la vie publique dans le cas canadien. Un tel exercice nous apparaît d'autant plus pertinent et utile qu'il n'existe pas de cadre aussi exhaustif que les Recommandations de Lund pour baliser la participation des minorités à la vie publique au Canada.

Toutefois, force est de reconnaître que même en l'absence de certains principes consignés dans un document comme les Recommandations de Lund, il existe certaines exigences et principes qui guident l'action du gouvernement canadien dans le domaine des langues officielles, au premier rang desquels l'on retrouve l'obligation, en vertu de la Loi sur les langues officielles, d'une représentation équitable des anglophones et des francophones au sein de la fonction publique. De plus, depuis 2002, l'exigence de consulter les minorités de langue officielle a été consignée dans plusieurs documents, que l'on pense à la Politique sur les différents modes de prestation de services, au Plan d'action sur les langues officielles adopté en 2003 afin de donner un nouveau souffle à la Loi sur les langues officielles. Elle a aussi fait l'objet d'une disposition particulière dans le cadre des amendements proposés au projet de loi S-3 visant à renforcer la Partie VII de la Loi sur les langues officielles portant sur l'obligation du gouvernement de voir à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle au Canada<sup>17</sup>. Nous y reviendrons plus loin.

Les tribunaux ont aussi fait valoir l'importance de consulter les minorités de langue officielle dans deux causes en particulier : Arsenault-Cameron et Montfort. En effet, la Cour Suprême a précisé que l'absence de consultation de la minorité francophone de l'Île-du-Prince-Édouard par le ministère de l'Éducation pouvait constituer un motif valable pour juger que celui-ci avait pris une décision discrétionnaire en contradiction avec la Loi sur les langues officielles. La participation est ici définie en termes administratifs. Elle porte sur l'absence de considération des besoins de la minorité francophone. Dans le cas de la cause Montfort, la Cour supérieure de l'Ontario a jugé que la Commission de restructuration des soins de santé n'avait pas pris en compte les intérêts de la minorité francophone de la province. Les plaignants soutenaient qu'en fermant l'hôpital Montfort et en transférant les services de santé en français dans le nouvel hôpital fusionné que la qualité des services en français diminuerait et que le campus de l'hôpital Général serait incapable d'assurer les services en français en tout temps, favorisant ainsi l'assimilation<sup>18</sup>.

### Évaluation

L'exigence de représentation équitable au sein de la fonction publique ne soulève pas autant de débats en milieu minoritaire que celle selon laquelle le gouvernement doit voir au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle. La question demeure importante en particulier en ce qui a trait à la représentation des francophones dans la fonction publique, notamment dans les postes de pouvoir. Le Commissariat aux langues officielles a déjà fait, par le passé, certaines évaluations de la situation. Ces dernières années, l'attention a aussi porté sur les exigences de bilinguisme au sein de la fonction publique, une question toute aussi fondamentale<sup>19</sup>.

Il existe aussi peu d'évaluations de la participation des minorités de langue officielle à la prise de décision. Marc Johnson et Yvon Fontaine ont fait un suivi des recommandations du groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles dans son rapport *Maintenir le cap* publié en 1999, dont celles portant sur la participation. En effet, une des recommandations du groupe portait, notamment sur le besoin de proposer un processus de consultation afin d'examiner l'impact des futures transformations gouvernementales sur les droits linguistiques. Celui-ci indiquait que ce processus devrait être défini comme « un processus de consultation auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire adapté aux circonstances et qui assure que ces communautés puissent faire pleinement valoir leur point de vue pour qu'il puisse être pris en compte<sup>20</sup>. » Dans leur suivi, M. Johnson et Y. Fontaine ont évalué les dispositions sur la consultation de la Politique sur les différents modes de prestation de services adoptée en 2002 étant donné que celles-ci constituent, en partie, une réponse aux recommandations du groupe de travail.

La Politique fait, notamment référence aux minorités de langue officielle à l'annexe C. Or, dans leur analyse, M. Johnson et Y. Fontaine considèrent que « la démarche manque de clarté opératoire », que la politique est vague et «

qu'elle aurait dû spécifier davantage la nature des mécanismes<sup>21</sup> » en vue d'atteindre l'objectif de la prise en compte des préoccupations des minorités. De façon plus précise, la politique indique que le gouvernement prend un engagement de consulter les minorités « quant à leurs besoins et intérêts ainsi que des mesures concrètes à cet égard<sup>22</sup>. » L'on se demande ce que peut bien signifier les besoins et intérêts des minorités de langue officielle. En terme d'influence, l'on ne peut d'ailleurs dire si l'influence des minorités dans le domaine de la prestation des services sera directe ou indirecte.

Le rapport du groupe de travail a aussi proposé au gouvernement d'explorer la possibilité de nouveaux modèles de prestation des services gouvernementaux. Ainsi, il a recommandé « que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services ». En 2000, le Commissariat aux langues officielles a publié une étude spéciale sur la collaboration entre l'État et les communautés dans la prestation de services<sup>23</sup>. Celle-ci offre un répertoire de cas de partenariat gouvernemental avec les communautés. L'étude a aussi formulé des propositions destinés au Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'encadrer davantage le processus sauf que M. Johnson et Y. Fontaine notent qu'il n'y a toujours pas eu de suivi formel à cette recommandation de la part du Commissariat.

Quant aux évaluations des différentes ententes signées entre le gouvernement et les minorités, celles-ci sont plus nombreuses. Parmi celles que nous avons consulté, mentionnons, parmi les plus récentes, l'évaluation du programme des langues officielles dans l'enseignement préparé pour le ministère du Patrimoine canadien par Prairie Research Associates (PRA) Inc. ainsi que celle du programme d'appui aux communautés de langue officielle, le volet du Programme de promotion des langues officielles, effectuée par ARC, Applied Research Consultants<sup>24</sup>. Les deux évaluations sont pertinentes et proposent un nombre important de recommandations. De façon générale, les experts conseils sont demeurés silencieux sur la question de la participation des minorités de langue officielle à ces programmes. Ils ont aussi omis d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leur étude alors que le ministère du Patrimoine canadien prétend à une certaine rigueur en la matière<sup>25</sup>. Celle-ci aurait donc dû être exigée au moment de la signature du contrat de service avec le gouvernement. L'évaluation de ARC explique, toutefois, que « [l]a gestion des ententes prévoit la tenu de consultations annuelles sur les priorités, organisées par les organismes directeurs<sup>26</sup>. » Et d'ajouter, « dans certaines régions, on se préoccupe du fait que seuls les membres des organismes directeurs y sont convoqués. Il semble que les organismes non membres ne soient invités à prendre part qu'aux consultations qui précèdent la négociation de nouvelles ententes, c'est-à-dire tous les cinq ans. Cette approche limitant la participation est perçue comme inappropriée. De plus, on s'interroge sur la raison d'être de ces consultations annuelles car le processus est lourd et coûteux et les priorités ne devraient pas, en principe, changer à une telle fréquence<sup>27</sup> ». Dit autrement, l'évaluation de ARC soulève des questions importantes appartenant au domaine de la représentation miroir.

Il semble encore trop tôt pour parler de l'efficacité des mécanismes de consultations découlant de la mise en œuvre du Plan d'action. Mentionnons, par ailleurs, que celui-ci comprend un cadre d'imputabilité dans lequel il consigne l'ensemble des exigences de consultation des minorités de langue officielle pour l'ensemble des institutions fédérales incluant celles liées par la Partie VII. Il retient, notamment au chapitre de la coordination horizontale, l'exigence de consultations au moins une fois l'an auprès des minorités de langue officielle et d'autres intervenants clés tels la Commissaire aux langues officielles<sup>28</sup>. Par contre, cette obligation de consultation n'est pas précisée. Comment se déroulera t-elle selon les différents secteurs d'intervention du gouvernement. Les consultations à Industrie Canada seront t-elles les mêmes qu'à Santé Canada ou à Immigration Canada ou faut-il donner une certaine marge de manœuvre aux différents ministères?

Les exigences de consultation inscrites dans le Plan d'action s'apparentent aux mécanismes déjà précisés dans la Politique sur les différents modes de prestation de services mais évaluées par M. Johnson et Y. Fontaine comme étant peu claires. Ils contiennent toutefois, une exigence supplémentaire de démontrer que l'opinion des minorités de langue officielle a été prise en compte<sup>29</sup>. Par contre, le Plan d'action passe sous silence les enjeux de la représentation miroir. Il ne procède à aucune intégration de l'analyse différenciée selon les sexes ou encore selon l'appartenance à une minorité raciale et ethnoculturelle.

Nous avons identifié quelques références à la question de la participation dans le bilan de mi-parcours du Plan d'action réalisé par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA)<sup>30</sup>. Celle-ci a été mandatée par le Conseil privé afin de procéder à cette évaluation. Malheureusement, l'évaluation n'a pas tenue compte de l'analyse comparative entre les sexes dans son bilan de mi-parcours. De plus, que le Conseil privé s'appuie sur un groupe qui soit à la fois juge et partie dans la gestion du Plan d'action pose des difficultés au plan de l'imputabilité et de la représentation<sup>31</sup>. Même s'il a fait de la FCFA, un de ses partenaires privilégié, celle-ci ne représente pas l'ensemble du milieu minoritaire touché par le Plan d'action. Cela étant dit, le bilan de mi-parcours qu'elle a effectué invite le gouvernement à « [i]nstaurer des mécanismes de consultation permanents entre les communautés et les ministères associés dans tous les secteurs visés par le Plan d'action, ces mécanismes ayant comme objectif premier de développer et de mettre en œuvre des plans d'action sectoriels pluriannuels qui

considèrent les besoins des communautés<sup>32</sup>. » Le document indique aussi que le gouvernement devrait « [c]larifier les rôles et les responsabilités des instances gouvernementales impliquées dans le Plan d'action pour les langues officielles<sup>33</sup>. »

Enfin, mentionnons les amendements déposés par le gouvernement au Comité permanent des langues officielles en vue de modifier le projet de loi S-3 visant à renforcer la Partie VII de la Loi. Le projet veut rendre exécutoire l'obligation du gouvernement fédéral de voir au développement et à l'épanouissement des minorités de langue officielle et ainsi créer une obligation de résultats. Or, le gouvernement et les tribunaux considèrent que celle-ci est déclaratoire et qu'elle exprime un principe politique<sup>34</sup>. Quant aux amendements au projet de loi, ceux-ci visent à créer des obligations de processus ou de participation plutôt que des obligations de rendement ou de résultats. Ainsi, il est proposé d'amender l'article 41 de la Partie VII afin d'y inclure les exigences suivantes : « vérifier l'incidence de chaque politique ou programme sur la mise en œuvre de l'engagement » à l'alinéa a); « consulter les organismes intéressés, notamment ceux qui représentent les minorités francophones et anglophones du Canada, si elle le juge indiqué » à l'alinéa b) et « tenir compte de la conclusion tirée en application de l'alinéa a) et des résultats de toute consultation faite en application de l'alinéa b) » à l'alinéa c)<sup>35</sup>. Les amendements touchent aussi à l'article 43 où l'on propose un paragraphe qui stipule que le gouvernement « prend les mesures qu'il juge aptes à assurer, d'une part, la consultation publique sur l'élaboration et la révision des politiques et des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, et, d'autre part, la prise en compte des résultats de toute consultation<sup>36</sup>. » Enfin, les obligations de processus seront justiciables. En d'autres mots, les minorités pourront se présenter devant la Cour fédérale si elles jugent que le gouvernement ou plutôt l'institution fédérale liée par la Partie VII n'ont pas respecté les obligations de processus.

Selon l'honorable Raymond Simard, député libéral de Saint-Boniface, une obligation de processus est préférable et permettra de « vérifier l'incidence de chaque politique ou de chaque programme sur la mise en œuvre de l'engagement<sup>37</sup>. » Selon lui, « l'obligation de résultat est très difficile à défendre. Si nous avons des ententes avec les provinces, cela nous préoccupe de devoir demander aux provinces de nous fournir des résultats. Nous pensons qu'un processus engage moins les provinces. En fait, cela ne les engage pratiquement pas<sup>38</sup>. » Michel Francœur, avocat général et directeur, Services juridiques au ministère du Patrimoine canadien a confirmé l'interprétation du député de Saint-Boniface<sup>39</sup>.

Nous ne pouvons dire dans quel état sera le projet de loi S-3 lorsqu'il pourra finalement être adopté. L'obligation de processus reprend essentiellement les exigences de consultation inscrites dans le Plan d'action. En ce sens, la Partie VII de la Loi sera davantage arrimée avec celui-ci en plus d'obliger le gouvernement à tenir compte des consultations. De plus, dans le cas où le processus ou une partie de celui-ci n'aurait pas été suivi, les minorités auront le droit d'intenter un recours devant la Cour fédérale. Il est toutefois ironique de constater que le gouvernement ait agi dans ce dossier de façon si contraire à l'esprit de ses amendements en ne consultant pas les minorités sur ses amendements. En effet, faut-il le rappeler, celui-ci propose des modifications au projet de loi S-3 au moment où le gouvernement risquait d'être défait à la Chambre des Communes. Les amendements sont proposés le 18 mai 2005 alors que le vote sur le budget à la Chambre doit être adopté le 19 mai. Or, quelques jours auparavant, l'on entendait dans les médias que le gouvernement est prêt à faire adopter le projet de loi en toute vitesse, tel quel. Que s'est-il passé? Il me semble que les minorités se sont fait avoir. Il n'y a pas d'autres façons de le dire. Quoique l'on pense des amendements au projet de loi S-3, ceux-ci ne sont pas le résultat d'un exercice sérieux de consultation des minorités de langue officielle ou encore d'une confrontation des théories de la participation dans le domaine des minorités. Ils sont malheureusement le résultat d'un calcul politique dommageable aux minorités.

## Conclusion

Au terme de notre survol des différentes formes de participation des minorités de langue officielle à la vie publique, force est de constater que la question de la consultation guide une partie importante de l'action du gouvernement canadien. Toutefois, à l'instar de M. Johnson et Y. Fontaine, il nous semble que l'opérationnalisation de la démarche manque de clarté. Il est difficile de définir la qualité de la relation entre les minorités de langue officielle et le gouvernement à partir des sources documentaires disponibles. La participation est-elle directe ou indirecte? L'influence des minorités de langue officielle est-elle significative ou superficielle? Notre analyse est limitée sauf qu'elle montre que la participation des minorités manque de formalisme et d'objectifs précis et d'une bonne dose d'analyse comparative entre les sexes.

Le cadre d'imputabilité proposé dans le Plan d'action suggère une participation potentiellement directe et une certaine institutionnalisation des consultations entre le gouvernement et les minorités de langue officielle. Par contre, étant donné qu'il n'y a aucune évaluation prévue du processus, il est difficile de voir si la participation est comprise comme une dimension importante de la prise de décision. L'absence d'exigences au plan de la représentation constitue un autre point vulnérable du cadre d'imputabilité car rien ne permet de dire sur quelles bases le gouvernement choisi de consulter les minorités. Le projet de loi S-3 parle des représentants des anglophones et des francophones. Qui sont ces représentants? Ainsi, il se peut que le gouvernement pratique des formes de

discrimination surtout s'il choisi de ne pas inclure l'ensemble des minorités, en l'occurrence les femmes et les membres des minorités raciales et ethnoculturelles dans leur diversité.

Enfin, nous avons formulé trois recommandations dont l'objectif serait de favoriser davantage la capacité d'action des minorités par le moyen d'une meilleure participation de leurs groupes et membres à la vie publique. Dans un premier temps, nous recommandons au gouvernement de se pencher sur la question de la qualité des processus existants de consultation des minorités. Ainsi, il serait utile de procéder à une évaluation des différents mécanismes de participation actuellement en place afin de préciser si ceux-ci sont véritablement inclusifs ou représentatifs - il serait important d'y appliquer l'analyse différenciée selon les sexes -, participatifs et significatifs. Il est important de savoir si ces mécanismes traduisent un véritable engagement à l'égard des minorités et non une façon de se débarrasser d'elles. À la suite d'un tel exercice, le gouvernement devrait, il me semble, se donner un cadre administratif ou réglementaire qui consignerait de façons plus précises et formelles ses exigences de consultation des minorités. Celle-ci comprendrait un processus d'évaluation de sa relation avec elles et des moyens financiers adéquats pour lui permettre de le mettre en place.

Dans un deuxième temps, nous recommandons au gouvernement d'approfondir davantage la question de l'autonomie des minorités. Nous lui proposons d'évaluer les différentes ententes de collaboration existantes afin de voir comment elles contribuent à donner un plus grand contrôle aux minorités sur leur destinée. Nous lui suggérons d'explorer la possibilité de développer des modèles d'autonomie non territoriale comme des formes de dévolution aux minorités. Celles-ci serviraient à développer davantage la relation de confiance entre le gouvernement et les minorités et accroîtraient leur sentiment d'être des citoyens à part entière.

Dans un troisième temps, nous recommandons au gouvernement d'intégrer à ses indicateurs de rendement ou de développement communautaire, la question de la participation des minorités. Cela permettrait de tenir compte la qualité de la relation entre les minorités et le gouvernement et de reconnaître que l'impact du processus sur la cohésion sociale en milieu minoritaire est tout aussi important que le contenu des décisions.

Enfin, au terme de cette analyse, force est de constater que l'étude de la question de la participation des minorités à la vie publique est complexe. Elle comprend 4 niveaux d'analyses que nous n'avons abordé que partiellement. Ceux-ci sont : les rapports entre les minorités et les gouvernements ; les rapports entre les gouvernements ; les rapports entre les différents groupes au sein des minorités ; les rapports entre les minorités et la population qu'elles considèrent représenter. Notre étude a porté, de façon spéciale, sur les relations entre les minorités de langue officielle et le gouvernement dans le domaine de la représentation. Celles-ci commencent à témoigner d'une certaine maturité. Toutefois, les mécanismes de représentation sont encore peu débattus et explorés. Le gouvernement a privilégié la voie de la facilité dans ce domaine. Les minorités au pouvoir ont accepté son approche car elles ont été confirmées dans leur pouvoir. Ainsi, elles ont montré qu'elles étaient aussi préoccupées par leur propre reproduction et non uniquement par le bien être de leurs membres. En d'autres mots, il existe des forces institutionnelles en place qui ne facilitent pas la participation des minorités de langue officielle à la vie publique et les mesures existantes ne semblent pas avoir d'effet sur ces mécanismes. Il faudra explorer davantage la question afin de mieux préciser les moyens par lesquels la participation des minorités de langue officielle dans leur diversité pourrait devenir plus significative à l'intérieur du régime canadien et de la société civile.

Linda Cardinal est la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, École d'études politiques, Université d'Ottawa. [Linda.cardinal@uottawa.ca](mailto:Linda.cardinal@uottawa.ca). La recherche en vue de ce texte a été effectuée grâce à une subvention du Conseil de recherche en sciences sociales et humaines du Canada (n° 410-2003-0170). Je remercie Marie-Joie Brady et Chantal Terrien de leurs commentaires et suggestions.

---

1 Bela Farago, « La démocratie et le problème des minorités nationales », *Le Débat*, no 76, 1993, p. 5-24 ; Will Kymlicka, « La justice et la sécurité dans la prise en compte du nationalisme minoritaire » dans Alain Dieckhoff (dir.), *La constellation des appartenances. Nationalisme, libéralisme et pluralisme*, Paris, Presses de sciences po, 2004, p. 181-224.

2 Introduction, *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et Note explicative*, Foundation on Inter-Ethnic Relations, 1999, p. 3.

3 Hors Québec, il n'y a pas d'exemples de représentations garanties des minorités francophones au sein des instances législatives.

4 En 2005, la nomination de Madame Claudette Tardif au Sénat du Canada où elle siégera comme sénatrice libérale contribue à renforcer cette idée.

5 Linda Cardinal et Luc Juillet, « Les minorités francophones hors Québec et la gouvernance des langues officielles au Canada », dans *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, sous la dir. de Jean-Pierre Wallot, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005, p. 157-176; Susan D. Phillips, S. Phillips, « Interest Groups, Social Movements, and the Voluntary Sector: En Route to Reducing the Democratic Deficit », dans *Canadian Politics*, sous la



dir. de James Bickerton et A. Gagnon, Peterborough, Broadview Press, 2004, p.

6 Canada, Commissariat aux langues officielles, Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada, Commissariat aux langues officielles, Ottawa, 1998.

7 L. Cardinal et Marie-Ève Hudon, La gouvernance des minorités de langue officielle. Une étude préliminaire, Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001.

8 Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et Note explicative, p. 18.

9 Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et Note explicative, p. 7.

10 La présentation de notre cadre conceptuel s'inspire, en partie, de l'étude de Kristin Henrard, « 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and its Reflections in the Supervision of the FNCM and Several Human Rights Conventions », *Journal of Minority Rights*, 2005 (à paraître). Ce texte résume l'ensemble des mécanismes de participation des minorités nationales existants ainsi que les évaluations de la situation préparés par les experts se rapportant au Conseil de l'Europe.

11 Stéphane Pierré-Caps, « Du paradoxe de l'État-nation au paradigme de la multination : propos sur la légitimité de la société politique », États-nations, multinationales et organisations supranationales, sous la direction de Michel Seymour, Montréal, Liber, 2002, p. 239-254.

12 James Tully, « La conception républicaine de la citoyenneté dans le cadre des sociétés multiculturelles et multinationales », *Politique et Sociétés*, vol. 20, no 1, 2001, p. 123-146; Philip Pettit, « Minority Claims under Two Conceptions of Democracy », dans Duncan Ivison, Paul Patton and Will Sanders, *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 199-215.

13 K. Henrard cite à cet effet les travaux de Hannah Pitkin, *The Concept of Representation* et Anne Phillips, *The Politics of Presence*. Voir aussi Dominique Leydet, « Représentation et présence : la démocratie représentative en question », *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 1, 2002, p. 67-88.

14 Alain-G. Gagnon et James Tully (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

15 Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et note explicative, p. 10-14.

16 Voir l'article 7 de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

17 Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique sur les différents modes de prestation de services, [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/opepubs/TB\\_B4/asd-dmps\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps_f.html); Canada, Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles/The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages. Ottawa, Gouvernement du Canada, [www.pco-bcp.gc.ca](http://www.pco-bcp.gc.ca) ; et Étape du comité, 17 mai 2005, Motion, Projet de loi S-3, Article 1, page 4, 38e Législature, 1re session, Comité permanent des langues officielles.

18 Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé), [2001], O.C.A., [168].

19 Commissariat aux langues officielles, Rapport annuel, édition spéciale, 35e anniversaire 1969-2004, volume 1, Ottawa, Gouvernement du Canada, [www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar\\_ra/2004\\_05/2004\\_05\\_f.htm](http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2004_05/2004_05_f.htm).

20 Canada, 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, 1999.

21 Marc Johnson et Yvon Fontaine, « Transformations gouvernementales et langues officielles », dans *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, p. 181.

22 Cité dans M. Johnson et Y. Fontaine, « Transformations gouvernementales et langues officielles », p. 180.

23 Commissariat aux langues officielles, Collaboration entre l'État et les communautés : nouvelles modalités pour la prestation de services, Ottawa, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000.

24 Prairie Research Associates (PRA) Inc., Évaluation du Programme des langues officielles dans l'enseignement, rapport préparé pour le ministère du Patrimoine canadien, Ottawa, PRA, 25 juin 2003 et ARC Applied Research Consultants, Évaluation du programme d'appui aux communautés de langue officielle (volet du Programme de promotion des langues officielles), rapport à l'intention de Patrimoine canadien, Ottawa, ARC, 25 juin 2003, p. v.

25 Le jeudi 7 avril 2005, la Ministre Liza Frulla déclarait, devant le Comité permanent sur la condition féminine de la

Chambre des Communes que son ministère, Patrimoine canadien, était un modèle en matière d'analyse comparative entre les sexes. Comité permanent de la condition féminine, Témoignages, 38e législature, 1re session, Ottawa, Chambre des Communes, Compte rendu officiel, no 026, 7 avril 2005, p. 13.

26 ARC Applied Research Consultants, Évaluation du programme d'appui aux communautés de langue officielle (volet du Programme de promotion des langues officielles), p. v.

27 Ibid.

28 Plan d'action, article 36, Responsabilités et mécanismes d'appui.

29 Plan d'action, article 17.

30 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes, Ottawa, FCFA, juin 2005, 23 pages.

31 Force est de reconnaître que dans ce domaine, le gouvernement canadien a choisi la voie de la facilité et celle de la pensée unique plutôt que de reconnaître la pluralité des voix de la société civile et sa multipolarité, c'est-à-dire, ses différents lieux de pouvoirs.

32 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes, p. 22.

33 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, Bilan de mi-parcours. Plan d'action pour les langues officielles : perspectives des communautés francophones et acadiennes, p. 23.

34 Voir la cause Forum des mers de la Péninsule acadienne dans laquelle la Cour a établi qu'il s'agissait d'un principe politique.

35 Étape du comité, 17 mai 2005, Motion, Projet de loi S-3, Article 1, page 4, 38e Législature, 1re session, Comité permanent des langues officielles.

36 Ibid., p. 7.

37 L'honorable Raymond Simard, 38e Législature, 1re session, Comité permanent des langues officielles, Témoignage, no 033, compte rendu officiel, le mercredi 19 mai 2005, p. 15. Consulté sur internet le 1er juin 2005 à l'adresse internet suivante : [www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?Source](http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?Source).

38 Ibid.

39 Ibid.