

*L'ASYMÉTRIE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE LA DIVERSITÉ*

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR LE MINISTRE RESPONSABLE DES AFFAIRES  
INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, DE LA FRANCOPHONIE  
CANADIENNE, DE L'ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR, DE LA RÉFORME  
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION,

MONSIEUR BENOÎT PELLETIER,

AU COLLOQUE INTITULÉ :

« LE FÉDÉRALISME, LE QUÉBEC ET LES MINORITÉS FRANCOPHONES DU CANADA »,

TENU À L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA,

DU 9 AU 11 MARS 2006.

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de conclure le présent colloque qui contribue à sa façon à la compréhension des enjeux entourant la question du fédéralisme et des minorités francophones. Je remercie du même coup les organisateurs du colloque, la titulaire de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques, M<sup>me</sup> Linda Cardinal, et le directeur du Centre de recherche en civilisation canadienne-française, M. Jean-Pierre Wallot, de leur invitation. J'en profite également pour souligner la contribution remarquable de l'Université d'Ottawa au soutien et au développement du fait français au Canada.

Vous n'êtes pas sans savoir que le gouvernement dont je fais partie est convaincu que la fédération canadienne doit davantage reconnaître la diversité en son sein. Cette reconnaissance constitue la pièce maîtresse d'un nécessaire renforcement de notre fédération. À mon avis, il existe un outil important pour favoriser la réalisation de cet objectif. Cet outil, c'est le principe de l'asymétrie.

C'est de cette idée, et notamment de ses perspectives dans les rapports linguistiques, que je souhaite vous entretenir aujourd'hui. Nous verrons que, outre sa pertinence dans les rapports fédératifs, le principe de l'asymétrie rejoint la question des rapports linguistiques et pose le défi de l'instauration d'une véritable équité entre les communautés linguistiques.

## **1. L'ASYMÉTRIE, LA DIVERSITÉ ET L'ÉQUITÉ**

L'asymétrie est un principe qui renvoie directement à ce qui n'est pas pareil, à la différence. Si le mot est encore jeune en ce qui concerne son emploi dans les domaines politique et institutionnel, il évoque néanmoins, à cet égard, des principes qui, eux, ne sont pas nouveaux. Parler d'asymétrie implique nécessairement la reconnaissance de l'autre et de son identité particulière.

Sur le plan politique, ce principe d'asymétrie, qui, de prime abord, peut sembler abstrait, prend tout son sens dans une société ou sur un territoire où cohabitent des communautés caractérisées par leurs différences. Dans ce cas, affirmer que l'autre existe et qu'il est différent implique davantage qu'un simple constat. Cela pose la question du vivre ensemble dans un contexte de disparités et signifie notre attachement à la reconnaissance concrète de la différence. Par extension, cela sous-entend aussi, sur le plan normatif, qu'il faille agir pour assurer l'équilibre entre la cohésion de l'ensemble et l'épanouissement des parties qui le composent. La reconnaissance d'identités plurielles appelle des solutions adaptées, des solutions différenciées, qui répondent aux besoins et aux aspirations des collectivités. **Voilà ce qu'est l'asymétrie : une manière originale d'articuler le vivre ensemble dans un contexte de différences.**

Pour rendre ce concept opératoire, **il nous faut donc le traduire concrètement dans les institutions politiques**, que ce soit par l'intermédiaire de la Constitution, des lois, des arrangements administratifs ou des décisions rendues par les tribunaux.

Au-delà du caractère de ces aménagements, l'important est qu'ils permettent aux individus et aux collectivités d'entretenir des rapports marqués par l'équité. Cela signifie que les solutions trouvées pour faciliter leur cohabitation soient adaptées aux disparités. En fait, l'asymétrie procède du constat que, dans certains cas, des moyens identiques, voulant traduire un souci d'égalité pour tous sur le plan formel, peuvent devenir source d'iniquité. **La notion d'équité me paraît ainsi la véritable raison d'être de l'asymétrie.** En cela, l'application du principe de l'asymétrie sur le plan des aménagements constitutionnels, législatifs, administratifs et judiciaires vise non seulement à la prise en considération de la diversité, mais, plus fondamentalement, au traitement équitable des entités visées plutôt qu'à une application rigide de principes strictement égalitaristes.

## **2. LA FÉDÉRATION CANADIENNE COMME EXEMPLE D'ASYMÉTRIE**

Les régimes fédératifs, comme le Canada, sont des systèmes politiques idéalement conçus pour expérimenter des solutions asymétriques. En effet, ces systèmes se distinguent du modèle unitaire, d'abord et avant tout, par le partage constitutionnel des compétences étatiques qui y est opéré entre l'État central et les États fédérés. Le fait de choisir le modèle fédéral par rapport au modèle unitaire démontre en soi une intention marquée de tenir compte de la spécificité des composantes : plutôt que d'avoir un seul gouvernement appliquant les mêmes lois à l'endroit de tous les citoyens, on choisit de laisser certaines matières plus locales régies différemment par des gouvernements plus près des citoyens et mieux placés pour tenir compte des disparités au sein de l'État, qu'elles soient géographiques, économiques ou culturelles.

L'autonomie des provinces ou d'autres entités fédérées, dans une fédération, est en soi source d'asymétrie, puisqu'elle autorise l'adoption de mesures différentes d'une province à une autre. Mais, habituellement, lorsque l'on parle d'asymétrie en contexte fédératif, ce que l'on a en tête, c'est un aménagement différent entre le centre et une entité fédérée en particulier. Or, la plupart des fédérations comportent des éléments plus ou moins importants d'asymétrie de cette nature, du moins en pratique. Cela peut s'expliquer par le fait que les États constitués en régime fédératif ont généralement choisi de s'édifier ainsi justement pour tenir compte du caractère particulier de chacune des constituantes. En fait, aujourd'hui, même des États unitaires expérimentent des formules asymétriques, inspirées des régimes fédératifs, pour refléter le désir d'autonomie de certaines collectivités.

Au Canada, le fédéralisme s'est construit à la suite d'une entente, dont un des éléments clés était la mise en pratique d'un principe typique de la tradition britannique et canadienne, celui de l'accommodement. C'est en s'inspirant de ce principe que les pères fondateurs ont considéré qu'ils devaient promouvoir un régime fédératif, car il était perçu comme le plus apte à réunir les collectivités francophone et anglophone. Il s'agissait donc de respecter et de traduire le plus fidèlement possible la réalité de l'époque et d'opter pour le régime politique le plus cohérent avec celle-ci.

On retrouve d'ailleurs les bases du principe de l'accommodement au Canada dans l'*Acte de Québec de 1774* qui a rétabli le droit civil au Québec, aboli après

la Conquête britannique. C'est également ce principe qui a été à l'origine de la *Loi constitutionnelle de 1791* instaurant la *common law* dans le Haut-Canada, comme on désignait l'Ontario à l'époque. C'est ainsi qu'avant même l'adoption du modèle fédéral, on a introduit des éléments importants d'asymétrie qui ont été repris dans la Constitution canadienne qui nous gouverne aujourd'hui.

L'asymétrie peut être vue comme une expression contemporaine de cette idée d'accommodement. La Constitution de 1867 renferme plusieurs éléments qu'on peut qualifier d'asymétriques, même si on tend parfois à les négliger. On peut penser aux dispositions en matière linguistique et sur lesquelles je reviendrai plus loin. Pour l'instant, c'est sur l'article 94 de cette loi constitutionnelle de 1867 que je voudrais attirer votre attention. Cette disposition, qui est un peu tombée dans l'oubli, témoigne, à mon avis, du caractère asymétrique que l'on a souhaité donner, dans une certaine mesure, au fédéralisme canadien. Elle porte sur la possibilité d'uniformisation des règles de droit privé pour toutes les provinces, sauf le Québec, lequel est régi par le droit civil. Cet article, en fait, devait permettre aux autres provinces, si elles le souhaitaient, d'opter pour une approche nationale par le transfert au Parlement fédéral du contrôle de certains sujets relevant normalement de la propriété et des droits civils, un champ de compétence provinciale, qui, comme chacun sait, est fort large. Le Québec, quant à lui, en a été exclu afin d'assurer la conservation de son régime distinct de droit civil.

Mais l'asymétrie, au Canada, n'est pas que de nature constitutionnelle. Pour bien le démontrer, il est utile de rappeler qu'à partir des années 1950, le fédéralisme

canadien s'est engagé dans une tendance centralisatrice, mue par la volonté du gouvernement fédéral d'ériger l'État-providence par l'adoption de programmes sociaux qui auraient normalement dû relever exclusivement des provinces. C'est en luttant contre cette tendance et en tentant de faire valoir son caractère particulier que le Québec a pu, à quelques reprises, en arriver à des arrangements avec le gouvernement fédéral qui ont préservé son autonomie. Cela a donné lieu à une asymétrie qu'on a dite « pragmatique » ou « administrative » et en vertu de laquelle le Québec s'est retiré des initiatives nationales pour instituer ses propres modèles. Les plus récentes ententes sur la santé et les congés parentaux conclues entre Québec et Ottawa constituent des exemples contemporains de cette approche. En cela, la démarche actuelle du gouvernement du Québec s'inscrit dans un continuum, dans le cadre duquel l'asymétrie prend tout son sens.

Comme on le sait, cependant, le principe de l'asymétrie au Canada ne fait pas l'unanimité. En effet, le fédéralisme asymétrique est souvent perçu par ses détracteurs comme une violation du principe de l'égalité entre les provinces, dont certains vont jusqu'à y voir une menace à l'unité canadienne. Comme j'essaie de vous le démontrer aujourd'hui, il n'en est rien, au contraire! Je crois qu'il faut aborder la question sous un autre angle en nous demandant de quel type d'égalité nous voulons. Voulons-nous d'une égalité formelle, théorique, écrite sur papier, ou voulons-nous d'une égalité réelle? Une égalité formelle ou symétrique nie les différences entre les provinces et risque d'engendrer plus de frictions et d'iniquité que l'égalité réelle, ce qui est beaucoup plus susceptible, à mon sens, de constituer une menace à l'unité canadienne.

Au contraire, le défi d'une réelle reconnaissance du caractère asymétrique de la fédération canadienne pourrait avantager tout le monde, puisque chacun y trouverait son compte, permettant, à terme, une consolidation de la fédération canadienne et une application plus flexible du fédéralisme au Canada. Si nous voulons avancer dans le sens d'un renforcement de notre système fédéral, **nous devons cesser une fois pour toutes d'avoir peur de l'asymétrie dans les rapports fédératifs au Canada.** Mais, pour ce faire, l'asymétrie ne peut plus s'exprimer seulement par des compromis en réponse à des problèmes ponctuels. Elle ne doit pas n'être qu'une conséquence accidentelle des rapports de forces politiques. Elle doit être intégrée à notre vocabulaire, reconnue dans nos ententes et nos institutions.

### **3. LES RAPPORTS LINGUISTIQUES AU CANADA ET L'ASYMÉTRIE**

L'idée d'asymétrie peut également être appliquée positivement dans la recherche d'une plus grande équité des rapports linguistiques au Canada. Comme nous le savons tous, il existe deux grandes communautés linguistiques : la communauté francophone et la communauté anglophone. Ces deux communautés regroupent en leur sein des réalités très variées. La *Loi constitutionnelle de 1982* retient, quant à elle, quatre situations, selon qu'une communauté linguistique est minoritaire ou majoritaire dans une province donnée. Il y aurait ainsi la minorité francophone dans le reste du Canada et la minorité anglophone au Québec, d'un côté, et, de l'autre, la majorité francophone au Québec et la majorité anglophone



dans le reste du Canada. Or, cette vision cartésienne et symétrique est réductrice. Je m'explique.

La situation du Québec est tout d'abord assez particulière à cet égard. Fort d'une majorité francophone et de sa capacité de maîtriser les leviers du gouvernement dans des secteurs clés, comme la langue, la culture et l'éducation, le Québec a pu, au cours des ans, consolider le fait français et permettre son rayonnement, et ce, au sein même de la francophonie internationale. Il n'en demeure pas moins, cependant, que cette majorité francophone québécoise constitue une minorité au Canada.

De leur côté, sans pouvoir contrôler un espace politique, les minorités francophones et acadiennes ont évolué dans un contexte doublement minoritaire, c'est-à-dire tant à l'échelle provinciale que canadienne. De plus, selon le contexte provincial dans lequel elles évoluent, les communautés francophones vivent aussi des situations qui peuvent accentuer leurs particularismes ou encore freiner ou favoriser leurs luttes pour la reconnaissance de leurs droits. Nous pouvons donc constater, à tout le moins, que la francophonie canadienne est marquée par le caractère disparate de la situation des collectivités francophones au Canada.

Cette disparité était déjà présente lors de la création de la fédération canadienne. Au départ, il faut toutefois préciser, et ce, essentiellement pour des raisons politiques, que l'aménagement des droits linguistiques au Canada n'a pas suivi une approche parfaitement symétrique. Cependant, la situation qui en a résulté a

contribué à accentuer les disparités entre les communautés linguistiques, notamment pour les minorités francophones. Ainsi, bien que l'existence des deux grandes communautés, ainsi que du principe de la dualité linguistique, était reconnue par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel prévoyait l'usage du français et de l'anglais dans les institutions fédérales et québécoises, cette disposition ne s'appliquait pas aux autres provinces fondatrices. L'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, longtemps oublié, qui introduisait également le bilinguisme institutionnel dans cette province, a pu, finalement, servir de point d'appui aux revendications de la minorité francophone manitobaine dans les années 1980. Cependant, cette possibilité n'existait pas partout et, en comparaison, ce n'est que quelque cent ans plus tard que les francophones du Nouveau-Brunswick ont vu le bilinguisme officiel consacré dans leur province, à la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982.

C'est donc pour tenter de trouver réponse aux revendications légitimes des communautés minoritaires francophones que l'article 23 de la Charte est venu garantir le droit des enfants à l'enseignement dans la langue de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident, notamment dans le cas des citoyens de langue maternelle française ou anglaise. Bien que le Québec ait été exclu de l'application de l'alinéa 23(1)a, cette mesure s'inscrit dans une vision plus symétrique et égalitaire des rapports linguistiques entre francophones et anglophones. Cela reste vrai, même si la Cour suprême a utilisé la méthode dite du critère variable pour interpréter l'article 23. Si cet article a effectivement permis aux communautés francophones minoritaires de faire certains gains quant à l'obtention du droit à l'instruction en français et du droit de

gestion et de contrôle de leurs établissements scolaires, il n'en demeure pas moins que, sur le plan des rapports au sein de la communauté francophone canadienne, son application, qui découlait d'une vision de l'égalité plutôt formelle, a engendré des frictions, puisque la communauté minoritaire anglophone québécoise pouvait aussi se réclamer des mêmes principes et, ainsi, risquer d'ébranler la position du français au Québec. Or, même si les francophones sont majoritaires au Québec, il ne faut pas perdre de vue qu'ils restent une minorité au Canada et, *a fortiori*, en Amérique et qu'à ce titre, le français y a toujours besoin d'une protection. De ce point de vue, il s'avère que l'égalité formelle instaurée en 1982 par la Charte ne traduit pas fidèlement l'entièreté de la situation des deux grandes communautés linguistiques du Canada.

Nous pouvons donc constater comment, partant d'un principe qui se veut juste parce qu'égalitaire, on peut en être amené à créer une situation qui, en réalité, est loin d'être équitable pour tous, tout simplement parce qu'une approche symétrique en matière de droits linguistiques ne tient pas compte de la place réelle occupée par le français et l'anglais au Canada. Elle néglige les disparités caractérisant la minorité linguistique anglophone du Québec et les minorités francophones canadiennes, de même que les disparités au sein même de la communauté francophone.

Partant du postulat que, dans le contexte que je viens d'évoquer, la reconnaissance et le développement des deux grands groupes linguistiques canadiens requièrent un traitement équitable pour la communauté francophone, la question qui se pose est alors la suivante : comment établir une équité rendue

nécessaire? À mon avis, une situation qui est *de facto* inégalitaire doit commander des traitements différents. Quels sont les mécanismes à notre disposition pour assurer cette équité?

D'une part, il y a, bien entendu, l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui donne la possibilité de se soustraire à son application en invoquant des limites raisonnables « dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Cela signifie, par exemple, que, dans le cas où la minorité anglophone invoquerait un article de la Charte pour contester les dispositions en vigueur protégeant le français, le gouvernement du Québec pourrait invoquer l'article 1 devant les tribunaux, comme il l'a d'ailleurs fait à de nombreuses occasions. Toutefois, il s'agit d'un mécanisme dont l'application est très circonstancielle, car, même si le Québec soulève l'argument des limites raisonnables, il n'est pas assuré qu'un tribunal le retiendra. De plus, cela implique, un peu comme dans le cas des mesures asymétriques prises sur le plan administratif, de reformuler chaque fois l'argumentation. D'autre part, on peut espérer que les récents jugements de la Cour suprême en matière de droits linguistiques ouvrent la porte à une meilleure prise en considération des disparités qui aille dans le sens de l'asymétrie.

Au printemps 2005, le jugement Casimir-Solski a reconnu que « l'application de l'article 23 de la Charte est contextuelle » et qu'« elle doit tenir compte des disparités très réelles qui existent entre la situation de la communauté linguistique minoritaire du Québec et celle des communautés linguistiques

minoritaires des territoires et des autres provinces<sup>1</sup>». Cela signifie que la Cour a considéré que la situation de la communauté minoritaire anglophone du Québec était différente de celle des communautés francophones minoritaires et qu'en l'occurrence, le gouvernement du Québec devait disposer de la latitude suffisante pour assurer la protection de la langue française sur son territoire, « tout en respectant les objectifs de l'article 23 », précisait-on. Malgré cette reconnaissance théorique des disparités, la Cour a plutôt opté pour une interprétation « atténuante » du critère de la « majeure partie » énoncé à l'article 73 de la *Charte de la langue française du Québec*, dont la constitutionnalité était contestée. Cette décision de la Cour, même si elle établit la validité constitutionnelle de l'article 73 de la loi 101, n'en signifie pas moins que le gouvernement du Québec doit élaborer un mécanisme permettant de traiter équitablement de nombreuses personnes qui doivent être considérées comme admissibles à l'enseignement en anglais, selon les objectifs poursuivis par l'article 23.

Mon intention n'est pas ici d'entrer dans l'interprétation de ce jugement. Je veux surtout insister sur le fait que l'asymétrie entre les communautés minoritaires linguistiques a été reconnue par les tribunaux, du moins sur le plan théorique. Le défi, à l'avenir, consistera à appliquer concrètement ce principe fondamental visant à la reconnaissance des disparités et énoncé par la Cour suprême.

Par ailleurs, il va sans dire qu'une reconnaissance de la spécificité du Québec constituerait une voie idéale pour rendre opératoire une asymétrie en matière de

---

<sup>1</sup> Edwidge Casimir c. Procureur général du Québec, 2005, paragraphe 34

rapports linguistiques. Cela permettrait au Québec de disposer pleinement des outils dont il s'est déjà doté pour protéger le français sans que cela n'entre en opposition avec les intérêts des minorités francophones canadiennes.

Dans le contexte actuel, à mon avis, le grand défi auquel la francophonie canadienne fait face pour établir l'équité passe par la reconnaissance du besoin d'asymétrie. Tout comme en ce qui concerne l'asymétrie sur le plan des rapports fédératifs, la reconnaissance de l'asymétrie dans les rapports linguistiques me paraît nécessaire pour garantir l'équité à tous les francophones, qu'ils vivent au Québec ou ailleurs au Canada, parce qu'elle peut leur assurer un traitement différencié qui réponde aux disparités réelles qui les caractérisent. Concrètement, cela signifie qu'il faut que tous les francophones du Canada insistent sur la nécessité de mettre en place un mécanisme en vue de l'application de ce principe et qu'ils adoptent une attitude proactive afin d'en broser les grandes lignes.

Sur le plan linguistique, l'approche asymétrique pourrait ainsi faciliter la prise en considération des intérêts propres des communautés francophones et acadiennes par leurs gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que par le gouvernement fédéral. En même temps, elle pourrait permettre au gouvernement du Québec de mettre en œuvre les politiques linguistiques permettant de mieux assurer la pérennité de la langue française sur son territoire. Cela pourrait avantager l'ensemble des collectivités francophones canadiennes, notamment par l'adoption de politiques publiques qui répondent

aux besoins propres à chacune et, ainsi, favoriser une convergence et une solidarité retrouvées au sein de la francophonie canadienne.

## **CONCLUSION**

Finalement, je voudrais souligner un facteur qui, à mon avis, pourrait contribuer à une plus grande demande d'asymétrie, notamment dans les fédérations. Il s'agit du contexte de la mondialisation. Si cette dernière comporte visiblement une tendance à l'uniformisation, simultanément, la mondialisation, par l'extension des échanges, ouvre sur le dialogue entre les cultures et entraîne des actions pour l'affirmation des identités et des particularismes. Les communautés francophones canadiennes ont tout intérêt, il me semble, à souscrire à cette tendance à laquelle répond l'asymétrie, puisque son principe vise justement à la reconnaissance de la diversité. De ce point de vue, la question de l'asymétrie s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus global qui, à l'ère des échanges mondialisés, concerne la nécessité de reconnaître, de préserver et d'assurer le développement des identités, des minorités et de la diversité.

Que ce soit sur le plan du fédéralisme ou sur celui de la francophonie canadienne, autant qu'en ce qui concerne son inscription dans un contexte plus large, celui de la mondialisation, l'asymétrie me semble un principe rassembleur dont l'ancrage dans la réalité canadienne présente un défi des plus stimulants et porteur d'avenir. Je crois sincèrement que l'asymétrie peut servir à la consolidation de la francophonie canadienne et, ainsi, contribuer à renforcer la

solidarité entre le Québec et les communautés francophones minoritaires du  
Canada.

Je vous remercie.