
Rapport
de la Commission royale
d'enquête sur
le bilinguisme
et le biculturalisme

Livre V La capitale fédérale

Livre VI Les associations volontaires

PROPERTY OF
PRIVY COUNCIL OFFICE
MANAGEMENT INFORMATION CENTRE

**Rapport
de la Commission royale d'enquête
sur le bilinguisme et le biculturalisme
volume 5**

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme



À Son Excellence
le Gouverneur général en conseil

Nous, les Commissaires
constitués en commission royale,
avons l'honneur de présenter
à Votre Excellence
le cinquième volume de notre rapport final,

Jean-Louis Gagnon, président conjoint
A. Davidson Dunton, président conjoint
Clément Cormier, c. s. c.
Royce Frith
Paul Lacoste
M^{me} Gertrude M. Laing
André Raynauld
J. B. Rudnyckyj
F. R. Scott
Paul Wyczynski

Peter C. Findlay, secrétaire conjoint
Gilles Lalande, secrétaire conjoint

Michael Oliver, directeur de la recherche
Léon Dion, conseiller spécial à la recherche

Ottawa, le 14 février 1970

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez
l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du
gouvernement fédéral :

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Sainte-Catherine

OTTAWA
Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix: \$3.00 (sujet à changement sans avis préalable)

N° de catalogue Z1-1963/1-5/5F

IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA
Ottawa, 1970

C'est la capitale qui, surtout,
fait les mœurs des peuples :
c'est Paris qui fait les Français.

MONTESQUIEU

A. Importance des capitales

1. Dans le livre premier de notre rapport, nous avons brièvement traité du statut des deux langues officielles dans la région de la capitale fédérale et formulé une recommandation¹ au sujet du régime linguistique à y instaurer. Nous avons également fait remarquer qu'il fallait plus qu'un nouveau régime linguistique pour réaliser un siège gouvernemental parfaitement approprié au Canada d'aujourd'hui. Nous esquissons dans le présent livre les changements qui nous semblent nécessaires:

2. Dans notre réflexion sur la capitale fédérale, nous avons d'abord tenté de voir les choses selon une perspective d'ensemble. Non seulement avons-nous poussé l'examen de la situation canadienne jusqu'à certains détails, mais nous avons aussi passé en revue les problèmes de certaines capitales étrangères et les solutions qu'on a apportées. Nous avons ainsi mieux compris le rôle qui incombe à la capitale fédérale dans la vie canadienne, lequel comporte deux aspects bien distincts.

3. Premièrement, la capitale symbolise l'ensemble du pays. Elle devrait exprimer le plus exactement possible les valeurs du pays tout entier, son mode de vie, sa richesse et sa diversité culturelles, ses conceptions sociales et ses aspirations. Cette symbolisation doit comporter un aspect intérieur et un aspect extérieur. Il faudrait que les citoyens, de quelque région qu'ils viennent, trouvent dans leur capitale un reflet plus fidèle des traditions du pays et éprouvent de la fierté à s'identifier à elle. De même, il importerait que les visiteurs de l'étranger

Rôle de la
capitale

Symbole
du pays

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, livre I, § 380.

- puissent percevoir, dès l'abord, l'expression concrète des valeurs d'un pays, s'ils ne le connaissent pas très bien.
- Centre législatif et administratif** 4. Deuxièmement, et sur un plan plus pratique, la capitale, lieu de rencontre des corps législatif et administratif, doit leur offrir un cadre approprié. Il ne faut pas que législateurs et fonctionnaires se sentent étrangers ou désavantagés dans la capitale, ni que les nombreux particuliers qui viennent traiter avec l'administration y soient mal à l'aise. Bref, la capitale doit offrir un cadre qui convienne aux activités gouvernementales ; dans le cas contraire, le rendement et le moral en souffriront.
- Emplacement** 5. L'emplacement et l'aménagement de la capitale sont d'une grande importance. Dans certains pays, le choix a été relativement facile. Londres et Paris, grâce à leurs droits historiques, à leur population, à leurs ressources techniques, à leur dynamisme économique et à leur prépondérance culturelle, ont supplanté dès les débuts les rivales en puissance. Rome, Berlin, Tôkyô, Vienne, Madrid et Mexico sont six grandes métropoles devenues capitales de leur pays sans rivalité sérieuse de la part d'autres villes.
6. Il est arrivé, cependant, que la fondation de la capitale ait fait suite à une décision politique : ce fut le cas de Canberra dans la fédération australienne et de Brasilia, tout récemment, au Brésil. Le transfert de la capitale brésilienne de Rio de Janeiro, centre métropolitain, à un nouvel emplacement situé loin à l'intérieur traduit une politique nationale en faveur d'une région jusque-là sous-développée.
- Choix d'une capitale et tiraillements politiques** 7. Le choix d'une capitale peut donner lieu à de graves tiraillements politiques. Des régions à intérêts économiques opposés peuvent se disputer âprement cette distinction ; alors, les facteurs religieux, ethnique ou linguistique ne feront qu'aggraver la situation. Même dans un pays à population très homogène, telle l'Australie, le choix de la capitale a été une source de difficultés au moment de la fédération.
- Divers types de solutions** 8. Divers moyens ont été mis en œuvre pour dissiper les tensions provoquées par le choix d'une capitale. La République sud-africaine, face aux demandes contradictoires des anciennes capitales coloniales, a partagé les fonctions de capitale fédérale : Le Cap est devenu « siège de l'assemblée législative », Pretoria, « siège du gouvernement » et Bloemfontein, siège du tribunal d'appel de la Cour suprême.
9. Une capitale peut être mobile aussi. Avant 1848, le secrétariat de la Confédération helvétique se déplaçait de deux ans en deux ans entre Zurich, Berne et Lucerne. Cette solution conviendrait mal à l'organisation d'un État moderne.
10. La république du Pâkistân a adopté des éléments de ces deux solutions : la constitution de 1956 prévoyait que l'assemblée nationale

et la Cour suprême tiendraient successivement leurs assises à Karāchi, capitale fédérale située au Pākistān-Occidental, et à Dacca, au Pākistān-Oriental. En vertu de la constitution de 1962, Islāmābād, nouvelle localité située au Pākistān-Occidental, serait le siège principal du gouvernement fédéral pour les affaires administratives et diplomatiques, tandis que Dacca serait la « deuxième capitale » et le siège de l'assemblée nationale.

11. Pour dissiper les rivalités que suscite le choix d'une capitale, on s'efforce en général de retenir une localité à peu près neutre, c'est-à-dire facilement accessible pour tous et propre à réduire dans la mesure du possible les avantages et les inconvénients pour les divers groupes. Dans un pays à population hétérogène, le choix d'une capitale peut poser un problème épineux.

12. Le choix d'une capitale n'est qu'un premier pas. La ville élue ne doit jamais cesser de refléter les valeurs et les aspirations des principales communautés. Par ses symboles, elle peut favoriser la fidélité des citoyens et leur identification à l'ensemble du pays. En cas de différences profondes sur les plans politique, social, économique, ethnique ou religieux, la capitale a un rôle d'autant plus important comme facteur d'unité.

B. Notre intérêt pour la question de la capitale

13. Eu égard à l'arrière-plan exposé plus haut, il n'est pas étonnant que les questions relatives à la capitale se soient posées dès nos audiences publiques préliminaires, en 1963. Au cours des séances des 7 et 8 novembre, trois personnes ont soulevé la question du milieu culturel de la capitale ; ce sujet a été souvent évoqué lors des rencontres régionales, tenues entre le 18 mars et le 16 juin 1964. Parmi les mémoires que nous avons reçus, bon nombre contenaient des mentions de la capitale fédérale, et certains une analyse assez détaillée. Dès l'élaboration de notre programme de recherche, en octobre 1963, nous avons prévu, entre autres, une étude sur la capitale.

Les préoccupations
du public

14. Précisons, à cet égard, que les mémoires ont été une source importante d'observations et d'idées. Selon nombre de témoignages, la langue et la culture du Canada anglophone prédominaient dans la capitale, l'anglais y était la seule langue officielle, ni la population francophone ni les visiteurs du Québec ne s'y sentaient « chez eux », enfin, une fraction importante de la population canadienne se sentait étrangère dans la capitale fédérale. À titre d'exemples, divers auteurs de mémoires invoquent : le refus par le conseil municipal d'Ottawa d'installer des panneaux de circulation en français, la prédominance des inscriptions

et écriteaux en anglais sur les immeubles du gouvernement fédéral, la difficulté de se faire servir en français dans les magasins et de témoigner en français devant les tribunaux locaux. Même si après une étude approfondie nous estimons que ce tableau appelle quelque nuance ou atténuation, il n'en correspond pas moins à l'impression créée par les mémoires qui nous ont été présentés par les anglophones comme par les francophones.

Effets de l'image
anglophone de
la capitale

15. Que cette représentation soit commune à un grand nombre de Canadiens, voilà qui ne manquera pas d'entraîner de fâcheuses conséquences pour le gouvernement fédéral. En vertu de notre mandat, nous devons « présenter des recommandations de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale¹ ». Dans la mesure où le climat actuel de la capitale empêche le recrutement par la fonction publique d'un nombre approprié de francophones originaires du Québec, ou incite ces derniers à quitter prématurément la fonction publique, ou encore favorise leur anglicisation en les éloignant de leur propre culture, la capitale remplit mal son rôle de siège du gouvernement fédéral. Nous ne nous étendons pas sur ces questions que nous avons déjà discutées dans le livre III de notre rapport², mais nous ne saurions trop en souligner l'importance.

16. D'autre part, une certaine évolution qui se dessine ne manquera pas d'influer plus directement sur la capitale : quelques organismes, impuissants à recruter tout le personnel nécessaire à Ottawa, ont dû établir des bureaux à Montréal. Le Bureau des traductions en est un exemple. Pour encourager le recrutement de traducteurs, il a établi à Montréal une division dont l'importance et la production se compareraient, en 1965, à celles de la Division de la traduction générale à Ottawa³.

17. En outre, de nombreux organismes fédéraux ont leur siège à Montréal : Air Canada, les Chemins de fer nationaux, la Société canadienne des télécommunications transmarines, les services administratifs de la Banque d'expansion industrielle, et l'Office national du film⁴. En 1965, le Comité sur la radiodiffusion (comité Fowler) recommandait dans son rapport que le siège de la Société Radio-Canada soit transféré d'Ottawa à l'un des principaux centres de production, et son choix s'est porté sur Montréal plutôt que sur Toronto;

1. Le texte du mandat est reproduit à l'appendice 1.

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre III, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1969, §§ 567-568 et 700-711.

3. Voir l'étude effectuée pour la Commission par JACQUES LARIVIÈRE, « La traduction dans la fonction publique ».

4. L'Office canadien des provenances, créé en mai 1967, en est un autre exemple. On trouvera le texte des discussions qu'a soulevées la question de l'emplacement de son siège dans les *Débats* de la Chambre des communes pour le 11 octobre 1966, pp. 8536-8537 et 8541-8550.

notamment parce que « les deux cultures nationales s'y côtoient de plus près que dans toute autre ville canadienne¹ ».

18. On ne saurait dire à quel point les considérations d'ordre linguistique ont pu influencer sur la décision d'implanter ces organismes ailleurs qu'à Ottawa ; Montréal offre d'autre part tous les avantages d'une grande métropole commerciale et industrielle. Il existe d'autres organismes fédéraux dont le siège ne se trouve ni à Ottawa ni à Montréal, notamment la Commission canadienne du blé et la Polymer Corporation Ltd., respectivement installées à Winnipeg et à Sarnia. Si Ottawa ne parvient pas à offrir à la fonction publique un cadre approprié, où seraient représentés les éléments anglophone et francophone de la population, les activités du gouvernement fédéral y seront probablement réduites au profit de centres plus attrayants.

19. Dès le début de notre enquête, nous avons remarqué que, dans la région de la capitale fédérale, on dérogeait au principe d'égalité, terme clé de notre mandat. Aussi a-t-il fallu, avant de poursuivre nos travaux, préciser la nature du problème et envisager des solutions.

C. Capitales d'États bilingues

20. À la lumière des considérations qui précèdent, nous nous sommes intéressés de plus près aux capitales de certains pays qui avaient fait l'objet d'un examen approfondi par nos chercheurs² ; il s'agissait d'établir comment avait été appliqué dans leurs institutions le principe de l'égalité entre les groupes linguistiques.

21. Nous commençons par la Belgique, le pays qui est allé le plus loin, probablement, dans l'adoption de mesures spéciales pour sa capitale en matière de langue. Si Bruxelles a été choisie comme capitale, en 1831, c'est que cette ville était favorablement située au centre du pays et que le nouveau royaume, en proie à une forte réaction contre l'ancienne puissance dominatrice, les Pays-Bas, a écarté la ville d'Anvers, trop proche de la frontière commune. Par la suite, Bruxelles est devenue une grande métropole comptant, en 1961, plus d'un million d'âmes, soit quelque 11 % de la population de la Belgique. Au cours

Bruxelles

1. *Rapport du Comité sur la radiodiffusion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 148.

2. Cette section tient compte de plusieurs études effectuées pour la Commission : J. BRAZEAU, « Essais sur la question linguistique en Belgique » ; CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES, « Le bilinguisme et le biculturalisme en Belgique » ; T. MILJAN, « Bilingualism in Finland » ; J. MEYNAUD, « Le problème des langues dans l'administration fédérale helvétique » ; J. MEYNAUD, « Le problème des langues dans l'économie helvétique » ; P. WELSH, « Plurilingualism in Switzerland » ; J. J. N. CLOETE, « Bilingualism in the Public Sector in South Africa » ; K. HEARD, « Bilingualism in South Africa » ; W. G. MCCONKEY, « The Bilingual and Bicultural Structure of the White South African Educational System ».

de l'expansion de la capitale, la majorité de langue néerlandaise (67 % en 1846) faisait place en un siècle à une forte majorité francophone (71 %). La croissance rapide d'une capitale essentiellement francophone dans une région néerlandaise par tradition est l'un des principaux sujets de grief chez les Flamands ; aujourd'hui encore, c'est dans les banlieues autrefois de langue néerlandaise, de plus en plus peuplées par des Bruxellois francophones de la classe moyenne, que se font sentir les plus vives tensions.

22. La solution adoptée par la Belgique consiste à promouvoir dans les institutions publiques un bilinguisme aussi complet que possible. Selon l'esprit de son abondante législation en la matière, le gouvernement central contraint les autorités municipales à servir le public dans les deux langues officielles. C'est là la solution que le parlement a adoptée pour la capitale, compte tenu de la situation régnant dans l'ensemble du pays ; il n'est pas sûr que les instances politiques locales auraient voulu ou auraient pu parvenir aux mêmes résultats. Si cette solution a été possible, c'est que la population de langue néerlandaise, minoritaire dans la capitale, est légèrement majoritaire dans l'ensemble du pays.

23. Quelques exemples nous feront mieux comprendre à quel point les dispositions qui régissent Bruxelles dérogent au principe de territorialité appliqué dans le reste du pays. Les municipalités de la région bruxelloise doivent employer le français et le néerlandais dans leurs rapports avec le public et servir les particuliers dans leur propre langue. À Bruxelles, dans les procès au criminel, c'est la langue de l'accusé qui détermine celle de l'instruction en première instance et en appel. Quant à l'enseignement, il est dispensé en français ou en néerlandais, selon la région, dans le reste de la Belgique, mais l'agglomération de la capitale est dotée de deux systèmes d'enseignement parallèles qui doivent assurer des cours dans la langue maternelle des élèves. Notons ici que les parents n'ont aucun choix à cet égard. Les écoles de Bruxelles, contrairement à celles du reste de la Belgique, doivent enseigner l'autre langue officielle aux élèves dès qu'ils ont atteint l'âge de 8 à 9 ans. Les plaques indicatrices des rues sont en français et en néerlandais (*rue de la Science* et *Wetenschapstraat*).

24. Mais l'événement le plus marquant aura été l'institution, en 1963, d'un organe de contrôle. Le gouvernement central a créé le poste de vice-gouverneur du Brabant, avec charge de surveiller l'emploi des langues par les organismes publics. En vertu de ses fonctions, le titulaire de ce poste doit veiller à l'application des lois sur les langues dans la capitale. Il contrôle les règlements municipaux, qui doivent être publiés dans les deux langues officielles, et est investi des pouvoirs

nécessaires pour mettre sur pied des établissements d'enseignement, promouvoir la reconnaissance des deux langues officielles, encourager les activités culturelles et ordonner le développement de la capitale sur les plans national et international.

25. Bruxelles offre l'exemple d'une grande capitale métropolitaine, dotée par le gouvernement central d'un statut spécial de bilinguisme et située entre deux secteurs unilingues. Le principe de l'égalité officielle du français et du néerlandais y a toujours été appliqué, malgré la prépondérance de l'élément francophone. Certains sujets de controverse subsistent encore, mais ces dernières années la population de la capitale a exercé une influence modératrice, agissant comme une force de médiation entre les populations des secteurs unilingues du pays, aux attitudes diamétralement opposées.

26. Comme nous l'avons vu dans le livre premier (§ 221), c'est en fonction de la composition linguistique de chaque commune que sont appliquées en Finlande les lois relatives aux langues. Helsinki, la capitale, n'échappe pas à cette règle : comme dans toute commune où la minorité linguistique officielle dépasse 10 % de la population, le gouvernement central doit servir le public en finnois et en suédois, la langue de la majorité demeurant dans chaque district la langue de travail des fonctionnaires.

Helsinki

27. Comme les autres villes de Finlande, Helsinki (Helsingfors, en suédois) a conservé un fort caractère suédois, vestige de l'époque où la population de langue finnoise était essentiellement rurale et celle de langue suédoise, largement urbaine. Avec le développement de la capitale, la population de langue finnoise est devenue majoritaire dès 1900, et jouit d'une forte prépondérance depuis les années 20 ; au recensement de 1960, la population de langue suédoise s'élevait encore à 14 % dans la capitale contre 7 % pour l'ensemble du pays. Comme Bruxelles, Helsinki est devenu une métropole assez importante, comptant, dès 1960, 10 % de la population du pays ; c'est aujourd'hui le principal centre culturel pour les deux communautés linguistiques.

28. Nous nous intéressons à Helsinki surtout pour y découvrir des institutions politiques et administratives fonctionnant normalement dans les deux langues officielles. Au moment de notre étude, sur les 77 membres élus qui composaient le conseil municipal, 13 appartenaient au parti populaire suédois. Ces derniers parlaient habituellement le suédois dans les délibérations et tous les communiqués étaient rédigés dans les deux langues.

29. Dans les communes bilingues, le gouvernement central sert le public en finnois et en suédois, et exige des fonctionnaires une certaine connaissance des deux langues. L'administration municipale d'Helsinki

a des exigences analogues à l'endroit de son personnel. Un règlement municipal établit cinq degrés d'aptitude en matière de langue, et en affecte un à chaque emploi. À cet égard, deux faits se détachent. D'abord, le finnois étant la langue de la majorité à Helsinki, les conditions qui s'y rapportent sont plus rigoureuses que pour le suédois à tous les degrés d'aptitude. Ensuite, aux deux degrés supérieurs d'aptitude correspondent les postes les plus élevés de la hiérarchie, c'est-à-dire ceux de chef et de sous-chef de service. C'est ainsi qu'au degré le plus élevé, pour lequel on exige une « parfaite connaissance » du finnois et une « bonne » aptitude à écrire et à parler le suédois, on ne trouve que les cinq principaux postes administratifs : greffier, conseiller juridique, archiviste, et deux postes d'agents principaux des contributions. Le degré suivant, auquel se rattachent 84 postes, comporte une « parfaite connaissance » du finnois et une « assez bonne » aptitude à écrire et à parler le suédois. La municipalité offre des cours de langue pour permettre à ses fonctionnaires d'apprendre la langue seconde.

30. Même si, à Helsinki, on ne s'est pas soucié comme à Bruxelles du principe de l'égalité des deux langues, les deux communautés linguistiques y trouvent un milieu qui les satisfait. Sans doute, la disproportion entre les deux communautés s'est accrue au cours des dernières décennies, mais la capitale de la Finlande a si bien instauré le bilinguisme institutionnel que la minorité de langue suédoise, probablement en raison de sa situation économique privilégiée, n'a pas eu de sérieux griefs en matière de langue.

Berne

31. La capitale de la Suisse, ville relativement petite, comptait à peine 163 000 habitants au recensement de 1960, soit 3 % environ de la population du pays. En importance, seuls Zurich, Bâle et Genève la dépassent, mais Berne est une ville plus centrale. Quant à sa population, elle est en majorité germanophone. En 1960, quelque 6 % étaient de langue française et autant de langue italienne, mais les quatre cinquièmes de ceux-ci n'étaient pas de nationalité suisse. Les deux minorités linguistiques officielles sont donc sous-représentées dans la capitale, relativement à l'ensemble de la population suisse.

32. Berne a cependant une tradition culturelle assez complexe. À l'origine, l'aristocratie bernoise joua un rôle de premier plan dans la politique de la Confédération et étendit son autorité à certaines régions francophones et italo-phones de la Suisse d'aujourd'hui. Bien que germanophone, cette aristocratie était très ouverte à la culture française et parlait le français, langue de la société cultivée d'Europe. Néanmoins, Berne a conservé une forte tradition de fierté locale à l'endroit de son dialecte allemand, des particularismes du canton et, comme partout ailleurs en Suisse, de l'autonomie municipale. Ce patri-

moins diversifié a aujourd'hui des incidences directes sur la capitale de la Confédération helvétique.

33. La formule linguistique adoptée par la Suisse repose sur une adhésion indéfectible au principe de territorialité¹, en vertu duquel chaque canton ou région linguistique a le droit de préserver son patrimoine linguistique contre toute influence propre à l'altérer ou à le compromettre. À Berne, la traditionnelle autonomie locale en matière de langue a pris le pas sur le rôle de capitale. Il s'ensuit que la municipalité est officiellement unilingue : seul l'allemand est employé dans ses services et sur les plaques indicatrices des rues. De plus, l'allemand est la langue de l'enseignement aux degrés primaire et secondaire. Autrement dit, on ne semble pas avoir égard au fait que le canton de Berne, dont Berne est le chef-lieu en même temps qu'il est la capitale du pays, a deux langues officielles, ni que la Confédération en a trois.

34. Cependant, dans la vie quotidienne, il y a plus d'accommodement en matière de langue qu'on ne le croirait de prime abord. Les enfants des fonctionnaires francophones du canton et du gouvernement fédéral peuvent recevoir l'enseignement dans leur propre langue, grâce aux subventions de l'État à une école privée de langue française. Dans ce canton, l'enseignement d'une des autres langues officielles commence plus tôt que dans la plupart des autres. Le français est parlé presque partout dans les quartiers commerciaux de la ville, de même que dans l'administration publique. Malgré l'unilinguisme officiel de Berne à l'échelon municipal, les Suisses francophones et les visiteurs peuvent faire leur vie en français, sans être obligés de recourir à la langue de la majorité ; il semble cependant que les habitants de langue italienne ne puissent jouir des mêmes avantages.

35. Bref, on peut dire que le modèle suisse se caractérise par la primauté de l'autonomie municipale de la capitale sur les considérations d'ordre linguistique intéressant l'ensemble de la Confédération, du moins en ce qui concerne les institutions publiques. Ce fait tient peut-être à la décentralisation très poussée de la société suisse. Il n'a pas provoqué d'affrontements, étant donné que, dans la pratique, on a su accorder une place honorable à l'une des langues minoritaires, et que la langue et la culture françaises jouissent depuis une époque lointaine d'un grand prestige auprès de la population bernoise.

36. Nous avons mentionné antérieurement le partage des fonctions de capitale dans la République sud-africaine. Il n'y a guère à ajouter au sujet du régime linguistique de Pretoria et du Cap. Nous avons expliqué

Pretoria et Le Cap

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, livre I, § 231.

au livre premier (§§ 234-238) comment la République sud-africaine a opté, en matière de langue, pour le principe de personnalité ; en vertu de ce principe, les services gouvernementaux et l'enseignement sont assurés partout en afrikaans et en anglais. Dans toutes les écoles, l'étude de l'autre langue officielle est obligatoire et comporte des normes très rigoureuses. Alors, il n'y a lieu d'appliquer un régime linguistique spécial ni au Cap ni à Pretoria ; les citoyens peuvent s'adresser aux autorités en afrikaans ou en anglais, sans compter que les services du secteur privé sont bilingues pour une bonne part.

37. Dans la vie courante, il existe un certain équilibre tenant à ce que l'afrikaans prédomine à Pretoria et l'anglais au Cap. Ni l'une ni l'autre de ces deux villes ne fait figure de grande métropole, au sens où le sont Bruxelles en Belgique et Helsinki en Finlande. Au recensement de 1960, Le Cap et Pretoria comptaient respectivement 3 et 2 % de la population du pays.

38. La République sud-africaine n'a donc pas éprouvé le besoin d'un régime linguistique spécial pour ses deux capitales, le principe de l'égalité des deux langues officielles étant appliqué dans l'ensemble du pays.

D. Au Canada

39. Avant de fixer le choix de sa capitale et d'en entreprendre l'aménagement, le Canada a dû surmonter, au cours de son histoire, beaucoup de difficultés. Les origines du problème sont bien antérieures à la Confédération. Pendant près d'un demi-siècle, après le partage du Canada en 1791, les deux colonies avaient eu chacune sa propre capitale : pour le Bas-Canada, Québec, dont les titres comme siège du gouvernement remontent à 1608 ; pour le Haut-Canada — après le bref épisode de Newark (Niagara-on-the-Lake) — la ville d'York, devenue Toronto en 1834.

L'union du Haut
et du Bas-Canada

40. L'union du Haut et du Bas-Canada en 1840 souleva un sérieux problème, plusieurs villes se disputant l'honneur de devenir la capitale du Canada-Uni. Cette question allait susciter d'après rivalités politiques. De 1840 à 1867, la question du « siège du gouvernement » a presque toujours été à l'avant-plan dans les débats.

41. Au début, le gouverneur général, lord Sydenham, choisit Kingston, à mi-chemin entre Montréal et Toronto. On y fit construire, pour loger le Parlement du Canada-Uni, un magnifique édifice néo-classique, en pierre calcaire, qui abrite à l'heure actuelle l'hôtel de ville de Kingston. Le Parlement devait bientôt rejeter ce choix et, après

de vifs débats, adopter, en novembre 1843, une résolution prévoyant le transfert à Montréal, principal centre urbain du Canada-Uni. Cette étape serait de courte durée, car à la suite des émeutes et de l'incendie du parlement, suscités par l'adoption du Rebellion Losses Bill en 1849, la capitale était de nouveau déplacée.

42. Pendant quelque temps, on a adopté le régime de la capitale mobile : le gouvernement se fixa alternativement à Toronto et à Québec : à Toronto en 1849, à Québec en 1852, de nouveau à Toronto en 1855, puis à Québec en 1859 jusqu'en 1865. Cette alternance ne tardant pas à se révéler onéreuse et peu commode, on se mit de nouveau à la recherche d'une solution durable.

43. Il faut remarquer, cependant, que la capitale mobile comportait des avantages. En 1855, le gouverneur général, sir Edmund Head, déclarait en effet qu'à la suite de séjours à Québec, les députés du Haut-Canada avaient appris à mieux connaître le Canada français et s'étaient débarrassés d'un certain nombre de préjugés « en vivant en toute amitié et fraternité avec leurs frères de langue française¹ ». Il estimait que les députés du Bas-Canada profiteraient également d'un séjour à Toronto. Près d'un demi-siècle plus tard, sir Richard Cartwright, écrivant sur le premier séjour qu'il avait fait à Québec comme député, en 1863, rendait un témoignage analogue : les députés de l'Ontario s'étaient défaits de « leur mentalité insulaire anglaise » (*English insularity of thought*²).

44. Le problème de la capitale ne pouvant être résolu au Canada, le Parlement décida, en 1857, d'adresser une requête à la reine pour qu'elle désigne, en vertu de ses prérogatives royales, un emplacement permanent. Bien que l'on ait mis de l'avant les revendications de toutes les villes en lice, il semble que le mémoire confidentiel envoyé par sir Edmund Head soit à l'origine du choix d'Ottawa par les conseillers de la reine³.

Ottawa, capitale
du Canada-Uni

45. Dans le paragraphe principal de son mémoire, souvent cité, il souligne la situation exceptionnelle de la ville :

Ottawa est le seul endroit que la majorité du Bas et du Haut-Canada accepterait comme un compromis équitable. Sauf Ottawa, toutes les autres villes qu'on propose se jalouent entre elles. De fait, Ottawa n'est située ni dans le Haut-Canada, ni dans le Bas-Canada. À proprement parler, elle se trouve dans cette première province ; mais seulement un pont la sépare du Bas-Canada. Ce choix serait donc conforme à tout engagement pris ou sensément pris envers le Haut-Canada lors de l'Union. En ce moment, la

1. W. EGGLESTON, *Choix de la Reine*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 108.

2. SIR RICHARD CARTWRIGHT, *Reminiscences*, Toronto, 1912, pp. 6-8.

3. Le texte intégral a conservé son intérêt. On en trouve de longs extraits dans EGGLESTON, *Choix de la Reine*, pp. 109-111.

population est en partie d'origine française, anglaise et irlandaise. La population de l'établissement de la vallée de la rivière Ottawa augmente rapidement, et en faire la capitale du pays serait un stimulant immédiat.

Dans ce paragraphe, comme dans le reste du mémoire d'ailleurs, l'auteur accorde une grande importance au facteur géographique. Il écarte Toronto et Québec, situés trop loin à l'intérieur de chaque province pour convenir aux députés de l'autre. Toute ville du centre offrait de plus grandes possibilités de compromis. Sir Edmund Head n'insiste pas sur l'équilibre ethnique et linguistique que présentait Ottawa à l'époque, il se contente d'en faire mention.

46. Cependant, le gouverneur général se prononce ouvertement pour l'établissement de la capitale dans le Haut-Canada, prévoyant que tôt ou tard cette partie du pays prendra le pas sur l'autre, indépendamment de tout projet de fédération de l'Amérique du Nord britannique. Fixer la capitale dans le Bas-Canada, même à Montréal, ne ferait que reporter le problème au jour où le Haut-Canada aurait clairement établi sa prépondérance. La meilleure solution, à son avis, consistait à choisir dans le Haut-Canada un emplacement qui serait en outre conforme aux intérêts commerciaux de Montréal. C'est à cette condition seulement que l'on parviendrait à un accord, Ottawa satisfaisant à toutes ces exigences.

47. La position de Head sur ce point correspondait au point de vue exprimé 20 ans plus tôt par son prédécesseur, lord Durham : l'influence des Canadiens français diminuerait forcément avec le temps. C'était là, en quelque sorte, un présage : le conseil réitéré de Head que la capitale soit établie effectivement dans le Haut-Canada est en flagrante contradiction avec sa première proposition, où il disait qu'Ottawa en fait n'était ni dans le Haut ni dans le Bas-Canada. Cette ambiguïté devait s'accroître avec le temps.

48. Head avançait, en faveur d'Ottawa, d'autres arguments que nous ne croyons pas utile d'exposer dans le détail. Certains n'étaient valables que pour l'époque. Il insistait sur les avantages de la ville sur le plan militaire : son mémoire de trois pages évoque six fois les possibilités d'une attaque venant de la frontière américaine. Il pensait en outre que les centres plus importants se prêtaient trop aux intrigues de couloir et craignait qu'en Amérique les législateurs ne puissent s'acquitter au mieux de leur rôle dans une grande ville commerciale. Parmi beaucoup d'autres avantages, le choix d'Ottawa encouragerait le peuplement de la vallée de l'Outaouais et la mise en valeur de l'intérieur du pays ; la ville s'étendrait de part et d'autre de la voie fluviale vers l'Ouest, et le canal Rideau, qu'il avait considéré jusque-là comme une « perte sèche », pourrait avoir son utilité.

49. Bien qu'Ottawa ait été officiellement choisi comme capitale du Canada-Uni à la fin de 1857, il a fallu attendre l'achèvement des édifices du Parlement, en 1865, pour y transférer le gouvernement. Ce statut de capitale de l'Union fut de courte durée, car dès 1866 les délégués à la Conférence de Québec choisissaient Ottawa pour capitale de la future fédération de l'Amérique du Nord britannique. Il n'est pas étonnant que la capitale fédérale se soit établie au même endroit, faisaient remarquer les censeurs de l'époque, car les édifices du Parlement étaient trop grands pour le gouvernement de l'Union canadienne.

Ottawa, capitale
fédérale

50. L'élévation de la ville au rang de capitale fédérale n'a pas influé immédiatement sur le développement d'Ottawa, mais elle a provoqué un important changement de compétence qui ne semble pas avoir été remarqué pendant les préliminaires de l'acte fédératif. Le Parlement de l'Union, qui a tenu en 1866 son unique session à Ottawa, ressemblait par sa structure rudimentaire à l'une des administrations municipales de son ressort. Le Parlement qui lui succéda en 1867 se trouvait dans une situation tout à fait différente. Il était établi dans une ville sur laquelle il n'avait, en vertu de l'Acte de la confédération, aucun pouvoir législatif ; cette ville était par ailleurs placée sous la compétence d'une nouvelle assemblée législative provinciale, établie à Toronto. De plus, les localités en expansion sur la rive nord de l'Outaouais étaient du ressort d'une autre assemblée législative provinciale, constituée à Québec.

Changement de
compétence

51. Bien que dans son mémoire sir Edmund Head se soit brièvement référé aux origines française, anglaise et irlandaise de la population d'Ottawa, les considérations d'ordre ethnique ne semblent pas avoir joué un rôle considérable dans le choix de cette ville. À une époque où les transports et les communications étaient beaucoup plus difficiles qu'aujourd'hui, la situation géographique semble avoir été déterminante.

La situation
géographique de la
capitale et son
importance

52. Cependant, les exhortations réitérées de Head à établir la capitale dans le Haut-Canada, plutôt que sur l'autre rive de l'Outaouais, n'ont pas manqué d'avoir des répercussions à long terme. Ottawa a conservé son caractère de ville ontarienne, ainsi que nos recherches sur l'emploi des langues nous en ont fourni d'innombrables illustrations. Head a évoqué en 1857 le pont reliant Ottawa au Bas-Canada. En 1965, les zones urbanisées de la région de la capitale s'étendant assez loin des deux côtés de la rivière, le nombre des ponts a été porté à quatre, mais, psychologiquement, le cours d'eau qu'ils enjambent est peut-être le plus large du Canada.

A. Définition de la région de la capitale

53. Le concept de capitale fédérale peut s'interpréter d'au moins trois façons. Mentionnons tout d'abord l'acception juridique et constitutionnelle la plus étroite, qui s'applique habituellement à la ville même d'Ottawa¹. La multiplicité des immeubles fédéraux tend à accréditer cette conception. La décision récente des autorités fédérales d'établir quelques services à Hull a suscité certaines oppositions, car, soulignait-on, la ville d'Ottawa est la capitale du pays. À une certaine époque également, quelques édifices, tel l'Hôtel de la monnaie, devaient, en vertu d'une loi fédérale, être situés à Ottawa. Depuis peu, toutefois, la définition de la capitale est remise en question. Pour revenir au même exemple, la Loi sur la monnaie, l'Hôtel des monnaies et le fonds des changes, dans sa version modifiée de 1968, permet aujourd'hui d'installer l'Hôtel des monnaies n'importe où « dans les limites de la région de la capitale nationale² ». Cette distinction, très rare jusque-là, a eu un effet considérable sur le développement de toute la région.

La capitale, au sens juridique et constitutionnel

1. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique reste toutefois imprécis sur ce point. L'article 16 stipule simplement : « Jusqu'à ce que la Reine en ordonne autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada. » Ottawa avait un statut de ville depuis 1855, et couvrait, au moment de l'établissement de la Confédération, un territoire de quelque 3 milles carrés, contre 45 aujourd'hui.

2. S. C. 1967-1968, 16-17 Eliz. II, chap. 26. Au cours du débat sur le projet de loi modifiant la Loi sur la monnaie, l'Hôtel des monnaies et le fonds des changes, la Chambre a rejeté un projet d'amendement de l'opposition selon lequel les termes « région de la capitale nationale » auraient été remplacés par « Ottawa ». Défendant l'article en question, le ministre des Finances a déclaré : « Bien des services fédéraux ont des bureaux situés dans d'autres parties de la région de la capitale nationale et je ne vois aucune raison de faire une exception pour la Monnaie. Je reconnais, évidemment, que l'Hôtel de la monnaie de la plupart des pays est situé dans la région de la capitale, mais il n'existe pas de raison précise pour qu'il soit situé dans la ville d'Ottawa, pas plus d'ailleurs que l'Imprimerie nationale ou tout autre service du gouvernement. Aucun principe sacré n'exige que l'Hôtel de la monnaie soit situé dans les limites de la municipalité d'Ottawa. En fait, dans l'intérêt même du pays tout entier, j'aurais cru qu'il serait bon que la région de la capitale nationale ne soit pas identifiée avec la province d'Ontario, mais plutôt à une région faisant partie à la fois de l'Ontario et du Québec... » Chambre des communes, *Débats*, 1968, 2^e session, vol. VI, p. 6512.

La zone métropolitaine de recensement

54. En second lieu, on peut concevoir la capitale fédérale comme étant Ottawa, Hull et toute la zone urbaine qui s'est développée à la périphérie. En 1966, cette zone de recensement comprenant 13 municipalités comptait une population de près d'un demi-million, et s'étendait sur un territoire d'environ 335 milles carrés, dont quelques parcelles demeurées rurales. C'est cette région qui a fait l'objet d'une recherche fouillée dans notre étude de la capitale fédérale. Le Bureau fédéral de la statistique fournit sur elle, qui est l'une des 17 zones métropolitaines de recensement, les données économiques et sociales les plus complètes.

55. Cette notion est la plus exacte pour deux autres raisons. Premièrement, la population d'Ottawa s'est progressivement déplacée vers les banlieues ; dès 1966, 41 % des habitants de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa étaient établis hors des limites de la ville. Deuxièmement, les ministères et les organismes fédéraux tendent à se fixer dans les localités environnantes. L'Imprimerie du gouvernement canadien est installée à Hull. Le Bureau du directeur général des élections a eu son siège à Eastview, avant de s'établir de nouveau à Ottawa. Un ensemble d'édifices gouvernementaux est actuellement en cours de construction à Nepean, à l'ouest d'Ottawa, et certains sont déjà terminés.

La Région de la capitale nationale

56. Selon une troisième conception, la capitale fédérale embrasse une région encore plus étendue, et pour laquelle le gouvernement fédéral a créé un organisme qu'il a doté de pouvoirs de planification et d'aménagement. Déjà en 1927, la Commission du district fédéral était habilitée à planifier, aménager et embellir la région de la capitale sur les deux rives de l'Outaouais. L'organisme qui lui a succédé, la Commission de la capitale nationale, a maintenant autorité sur une superficie de 1 880 milles carrés, à peu près rectangulaire, avec le noyau urbain presque au centre. Une grande partie de la Région de la capitale nationale est encore rurale ou suburbaine (voir la carte, face à la p. 120).

57. Les frontières de la partie ontarienne, dont la superficie est d'environ 1 050 milles carrés, correspondent approximativement à celles de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, nouvel ensemble métropolitain créé par le gouvernement de l'Ontario. Même si les délimitations des deux zones ne coïncident pas, les domaines de leur ressort sont comparables en étendue et se recouvrent presque.

58. Ce que nous entendons par « capitale fédérale » variera donc selon l'optique de nos considérations. Au sens constitutionnel et juridique, nous assimilerons la capitale à la ville d'Ottawa. Quand nous aborderons les problèmes contemporains d'ordre linguistique et social, nous retiendrons comme objet de notre analyse les 13 municipalités formant en 1961 la zone métropolitaine de recensement. S'il s'agit de

planification et d'expansion à long terme, nous viserons une zone plus étendue, épousant à peu près le contour de la Région de la capitale nationale. (Du côté ontarien, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial semblent généralement d'accord sur l'étendue souhaitable pour cette zone.)

B. Compétence et présence du gouvernement fédéral dans la région de la capitale

59. Il est facile de proposer le principe général de l'égalité pour la capitale, mais beaucoup moins d'indiquer comment l'appliquer. Notre étude a fait ressortir la complexité des relations entre les pouvoirs publics¹. Dans beaucoup de domaines, les problèmes découlent du partage des compétences, qui est un trait essentiel et permanent des États fédératifs. Dans les capitales fédérales, toutefois, les problèmes de ce genre tendent à se multiplier du fait même de la présence concrète de l'autorité fédérale et de l'interaction entre celle-ci, les autorités municipales et les groupes locaux.

60. Tous les pays fédératifs ont été en butte à des difficultés dans l'administration de leur capitale, et y ont apporté diverses solutions. D. C. Rowat, spécialiste canadien de l'administration municipale, a noté que six capitales, dont Ottawa, relevaient d'un État, d'une province ou d'un canton, et que neuf faisaient partie d'un district fédéral. Vienne forme une province de la république fédérale d'Autriche, tandis que Lagos a conservé son statut de district fédéral après la récente restructuration de la fédération nigériane². Chacune de ces solutions offre certains avantages et soulève des problèmes particuliers.

61. Afin de préciser le rôle respectif de chacun des quatre paliers de l'administration publique dans la région de la capitale : fédéral, provincial, municipal et régional, nous définirons ces rôles de deux façons et essaierons de les distinguer.

62. Commençant par le gouvernement fédéral, nous pouvons d'abord définir son rôle d'un point de vue constitutionnel, et considérer ce que le fédéral et ses organismes peuvent faire de leur chef. La compétence du gouvernement fédéral est la même dans la région de la capitale que n'importe où dans les provinces du Canada. Ses ministères et organismes administrent les bureaux de poste, perçoivent les impôts,

La compétence
fédérale

1. *La capitale fédérale — Institutions politiques*, sous la direction de KENNETH D. McRAE, coll. « Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », n° 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

2. D. C. ROWAT, « The Problems of Governing Federal Capitals », dans la *Revue canadienne de science politique*, septembre 1968, vol. 1, n° 3.

distribuent les pensions et les allocations familiales, etc. Mais ayant son siège dans cette région, le gouvernement fédéral peut, par l'entremise de ses organismes, pousser plus loin son action. La Commission de la capitale nationale détient depuis 1959, en vertu de la loi, diverses attributions ayant trait à son objectif général d'aménagement et d'embellissement. Les organismes qui l'ont précédée, et dont le premier remonte à 1899, jouaient le même rôle dans un territoire plus restreint. Il convient de mentionner d'autres organismes fédéraux, telle la Gendarmerie royale, qui doit surveiller la colline parlementaire et les promenades des parcs fédéraux.

63. Le texte de la constitution canadienne ne contient aucun article accordant au gouvernement fédéral un pouvoir défini sur le lieu de son siège ; il est donc difficile de tracer les limites précises de son autorité. Quoi qu'il en soit, elle existe. Et la preuve en a été faite dans la cause de la Commission de la capitale nationale contre Munro, où les tribunaux ont confirmé, en faveur de la C. C. N., le droit d'exproprier des terrains pour l'expansion de la capitale¹. Les limites de la compétence fédérale ont été ainsi établies par la coutume et la jurisprudence, mais non par une disposition de la constitution. On peut, bien sûr, différer d'avis sur la question de savoir si la compétence actuelle du gouvernement fédéral est insuffisante, appropriée, excessive ou mal définie.

La présence
fédérale

64. Une deuxième façon, celle-là moins légaliste, d'aborder le rôle du gouvernement fédéral par rapport à la capitale serait d'examiner, dans les grandes lignes, les domaines où s'est engagé ou auxquels s'est intéressé le gouvernement par l'entremise de ces organismes ou dans le cadre de sa collaboration avec les autres administrations publiques. Nous pourrions nous servir ici d'une expression couramment employée dans les études américaines sur les villes, *federal interest*, que nous rendons ici par « présence fédérale ». Un auteur en donne la définition suivante, relativement à l'agglomération de Washington :

Le concept de « présence fédérale » [...] implique l'influence des nombreux organismes et du gouvernement de ses fonctionnaires, qui se manifeste sous des formes et à des degrés divers. Le terme désigne donc leur action et leur manière d'agir dans la région de la capitale nationale, quelles que soient l'assise constitutionnelle ou la compétence locale.

En ce sens, la présence fédérale est une notion politique plutôt que juridique².

L'auteur note ensuite que la présence fédérale se manifeste d'une façon dans le District de Columbia, sur lequel le Congrès exerce une autorité

1. *Rapports judiciaires du Canada*, Cour suprême du Canada, R. C. S., partie VIII, p. 663.

2. R. HANSON, *The Anatomy of Federal Interest*, Washington (D.C.), Washington Center for Metropolitan Studies, 1967, pp. 13-14. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

législative particulière, et d'une autre dans les municipalités suburbaines de deux États voisins, le Maryland et la Virginie, où il n'en exerce pas.

65. Nous pouvons nous servir de quelques exemples canadiens pour montrer les différences entre la compétence et la présence fédérales telles que nous les avons définies. La Commission de la capitale nationale et l'organisme qui l'avait précédée, la Commission du district fédéral, ont reçu de vastes pouvoirs d'aménagement du territoire, d'où la publication en 1950 du plan directeur de la capitale nationale¹. Les services fédéraux n'ont cependant pas pu appliquer directement le plan, l'autorité législative en matière d'aménagement étant du ressort provincial. Aussi, conformément à l'intérêt du gouvernement fédéral pour l'aménagement de la région de la capitale, la C. C. N. a-t-elle souvent mis ses services d'urbanisme à la disposition des municipalités qui en exprimaient le désir. Là encore, comme les autorités fédérales ne peuvent réaliser le plan directeur que sur des terrains qui leur appartiennent, elles ont, dans la pratique, obvié à l'absence de pouvoirs législatifs en recourant largement à l'achat et à l'expropriation.

Distinction entre
compétence et
présence

66. La présence fédérale se manifeste aussi par l'entremise des différents organismes fédéraux qui, bien que nationaux par leurs attributions, ont largement influé sur la vie de la région de la capitale où ils sont établis et exercent leurs activités. C'est le cas des Musées nationaux, de la Bibliothèque nationale et du Centre national des arts. Dans l'ensemble, ces organismes fédéraux contribuent pour une large part à l'activité culturelle de la région.

67. Dans le cadre actuel de la capitale du Canada, il semblerait que la présence du gouvernement fédéral déborde considérablement la compétence que lui attribue la constitution. Ce serait, notamment, faute du pouvoir formel de légiférer. Un des effets de cette carence est que la présence fédérale s'est largement exprimée sur le plan financier. Les dépenses annuelles pour l'aménagement et l'embellissement de la région de la capitale se sont élevées à \$ 36,6 millions en 1967-1968².

68. Évidemment, les opinions varient quant aux activités qui incombent au gouvernement fédéral. Beaucoup estiment excessive, voire anticonstitutionnelle, l'ampleur de la « présence fédérale » dans la région. Certains aimeraient que le gouvernement la restreigne aux domaines qui sont incontestablement de sa compétence. Deux observations nous semblent opportunes ici. D'abord, si la notion de « compétence » détermine quel gouvernement a l'autorité législative suprême, celle de « présence fédérale » ouvre, entre les gouvernements, autant

1. SERVICE D'AMÉNAGEMENT DE LA CAPITALE NATIONALE, *Projet d'aménagement de la capitale nationale*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1950.

2. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE, *Rapport annuel 1967-1968*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Historique de la
présence fédérale

de possibilités d'action commune et de collaboration qu'elle crée de risques de divergences et de conflits. Ensuite, il semblerait raisonnable, avant de se prononcer sur cette question, d'envisager d'abord ce que serait une répartition rationnelle des attributions entre les autorités fédérales, provinciales et municipales, et de reconnaître franchement qu'il s'agit d'un problème commun aux pays fédératifs et non propre au Canada. On pourra se demander alors si cette répartition exige un nouveau partage des compétences.

69. Il sera peut-être plus facile de saisir la nature de la présence fédérale, si l'on adopte une perspective historique. D'une manière générale, on peut ramener à trois les principales préoccupations du passé : la première a été de procurer des immeubles au gouvernement, d'abord ceux du Parlement avant la Confédération, puis les locaux dont il aurait besoin, par l'achat ou la location. Il va sans dire que cette tâche est nécessaire dans toute capitale. Actuellement, au Canada, c'est le ministère des Travaux publics qui s'en charge, dans une large mesure.

70. La deuxième préoccupation a été d'embellir le site de la capitale. Commencée dans les années 90, cette tâche a pris un caractère institutionnel avec la création de la Commission d'embellissement d'Ottawa en 1899. C'est aujourd'hui l'œuvre essentielle de la Commission de la capitale nationale.

71. Le troisième domaine d'intérêt du gouvernement fédéral, plus récent et moins bien défini, est celui de la vie culturelle de la capitale. On peut plus difficilement en retracer l'origine. La Galerie nationale, par exemple, a débuté très modestement en 1880. Il ne fait pas de doute que le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada* (commission Massey), paru en 1951, a fortement incité le gouvernement fédéral à jouer un plus grand rôle. Le nouvel immeuble de la Galerie nationale (1959), la Bibliothèque nationale (1967) et le Centre national des arts (1969) ont été créés à la suite de ce rapport. Un autre aspect important du rôle du gouvernement fédéral, et qu'on considère souvent comme allant de soi, est l'aide qu'il a apportée à la création de parcs et de terrains publics dans la région.

72. Toutefois l'intérêt pour la qualité de la vie culturelle ne s'étend que depuis peu jusqu'au souci d'une capitale offrant au touriste ou au nouvel arrivant une image qui reflète le caractère bilingue du Canada. Même aujourd'hui, aucun organisme fédéral ne semble se préoccuper au premier chef de cette question. On n'a pas entendu de voix fédérale soutenue et vigoureuse au cours de l'interminable querelle des panneaux de circulation bilingues dans la ville d'Ottawa¹. On peut raisonnable-

1. Voir *La capitale fédérale*, appendice c.

ment prévoir que, dans les prochaines années, ce sera là le quatrième sujet de préoccupation du gouvernement fédéral.

C. Rapports entre les présences fédérale, provinciale et municipale

73. Les notions de compétence et de présence du gouvernement fédéral dans la capitale, exposées plus haut, nous aideront à nous représenter leurs pendants provinciaux et municipaux. Les provinces et les municipalités ont de vastes pouvoirs partout dans la région de la capitale, et sont étroitement liées en vertu de l'article 92 de l'A. A. N. B., qui accorde aux gouvernements provinciaux l'autorité sur les administrations municipales.

74. D'une manière générale, la compétence des provinces et des municipalités dans la région de la capitale est aussi étendue qu'ailleurs en Ontario et au Québec. Toutefois, la situation n'est pas parfaitement définie dans la capitale, où les pouvoirs provinciaux et municipaux sont un peu brouillés et même réduits, comme nous l'avons déjà signalé, par l'autorité que le gouvernement fédéral s'est donnée pour aménager et embellir la Région de la capitale nationale.

75. Nous avons noté aussi que la présence du gouvernement fédéral, au sens large, déborde le domaine de sa compétence officielle. Dans le cas des provinces et des municipalités, il ne semble pas exister pareil écart ; c'est sans doute que leurs pouvoirs sont déjà assez étendus. On note quand même un certain écart, et il est possible d'en donner des exemples. Pour ne citer qu'un cas, avant 1959 les villes d'Ottawa et de Hull pouvaient nommer un représentant à la Commission du district fédéral ; or, elles ont essayé en vain de récupérer ce privilège auprès de la Commission de la capitale nationale. Malgré cela, il semble que la Commission et les municipalités de la région ont entretenu des rapports très étroits et ont largement collaboré.

76. Ayant étudié les rôles respectifs des trois paliers de l'administration publique dans la capitale, nous avons la nette impression que les provinces et les municipalités, ensemble, marquent plus vivement et plus directement la vie des citoyens que le gouvernement fédéral. Cette constatation n'est guère étonnante dans le cadre général du fédéralisme canadien. Nous la croyons intéressante toutefois relativement à la région de la capitale, étant donné que chaque palier de l'administration publique comporte un point de vue légitime et la poursuite d'objectifs correspondants. La prédominance des provinces et des municipalités dans la région de la capitale fédérale serait donc un élément important.

Prédominance
provinciale et
municipale

Les politiques
linguistiques
provinciales

77. Nous avons centré plus particulièrement notre étude de la capitale sur les politiques qui y sont appliquées en matière de langue par les trois paliers d'administration¹. Pour ce qui est des services provinciaux, ceux du Québec sont beaucoup mieux organisés, d'une manière générale, pour traiter dans les deux langues avec le public. Sur 11 bureaux locaux du côté ontarien, 3 seulement peuvent offrir dans les deux langues une gamme à peu près complète de services, alors que les 12 bureaux du Québec en sont capables. Dans la région de la capitale fédérale, quelque 22 % des fonctionnaires ontariens sont bilingues, contre 90 % des fonctionnaires québécois. Ces proportions sont quand même supérieures aux moyennes pour l'ensemble des fonctionnaires de chaque province, qui sont de 8 % pour l'Ontario et de 62 % pour le Québec.

78. Chaque province a laissé en grande partie aux ministères le soin d'instituer leur propre politique linguistique, d'où les variations considérables de l'une à l'autre. Dans les deux secteurs, on constate un effort pour se conformer aux besoins linguistiques de la population, mais comme on peut le lire dans notre étude sur la capitale fédérale : « Au cours du premier siècle de la Confédération, aucune des deux provinces n'a apparemment envisagé sérieusement les besoins culturels et linguistiques particuliers à la région d'Ottawa en fonction de son rôle de capitale du Canada » (p. 70). En somme, à l'échelon provincial, l'emploi des langues officielles dans les deux secteurs de la région de la capitale se conforme étroitement aux normes de la province, lesquelles sont relativement libérales au Québec, mais non pas en Ontario.

Les usages des
municipalités en
matière de langue

79. Les municipalités de la région de la capitale ont fait de même en matière de langue. À Ottawa, l'anglais est, d'une manière générale, la langue de communication avec le public de même que la langue de travail ; dans certains services, on peut difficilement répondre aux appels téléphoniques en français. Les avis publics et les formulaires sont presque toujours rédigés en anglais. Environ 29 % du personnel appointé savent le français et l'anglais. Dans l'ensemble, cependant,

l'impression la plus forte qui se dégage d'une étude sur l'administration municipale d'Ottawa est que les questions linguistiques et culturelles sont envisagées dans une perspective essentiellement provinciale. Nulle part au cours de notre étude, nous n'avons eu vraiment l'impression que le fait pour Ottawa d'être la capitale fédérale devrait influencer sur la politique linguistique de la municipalité².

80. Les 12 autres municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa accusent aussi nettement l'influence du cadre provincial :

1. *Ibid.*, chapitres II, III, IV et V.

2. *Ibid.*, p. 95.

« Le Québec encourage et oblige ses municipalités à être bilingues ; l'Ontario ne le fait pas¹. » Les effets de cette différence fondamentale se font sentir dans les services offerts au public, dans les documents officiels, dans les exigences ou préférences en matière de langue à l'occasion du recrutement, et dans le degré de bilinguisme des fonctionnaires.

81. Le cas de la ville de Vanier (autrefois Eastview) est un exemple particulièrement intéressant, car c'est la seule municipalité du secteur ontarien à majorité francophone. Même là, les relations avec la province influent fortement sur l'emploi des langues :

Les huit chefs de service interrogés ont tous déclaré ou laissé entendre que ce facteur contribuait considérablement à promouvoir l'usage de l'anglais dans l'administration. Tous les rapports directs avec la province se font en anglais et, au moins dans un service, les questions que le chef de service croit susceptibles d'être portées à la connaissance des autorités provinciales sont également traitées en anglais².

Tout en se soumettant aux normes provinciales pour ce qui est de l'anglais, la municipalité de Vanier démontre qu'il lui est possible d'établir des services bilingues de sa propre initiative et sans l'aide du gouvernement provincial.

82. Il n'est pas besoin de multiplier les exemples. Nous voulons simplement signaler que les influences conjuguées du provincial et du municipal ont largement contribué, dans la région de la capitale, aux régimes linguistiques actuels, qui ont presque toujours été conçus dans la perspective de l'Ontario ou du Québec, selon le cas, plutôt que dans celle du pays tout entier.

83. La constatation qui précède ne s'applique pas uniquement aux régimes linguistiques. Les systèmes scolaires dans la région de la capitale, par exemple, sont établis d'après des normes propres au Québec ou à l'Ontario. Il en est ainsi des cours de justice de chaque secteur. Les conseils municipaux électifs sont formés d'après les réglementations provinciales. Il convient aussi de citer la possibilité de litige entre autorités fédérales et autorités locales. Ainsi, dans le différend actuel sur la hauteur des immeubles à Ottawa, c'est la ville qui accorde le permis de construction, et un organisme provincial, l'Ontario Municipal Board, qui entend les parties (y compris les organismes fédéraux) et tranche la question.

84. Les institutions provinciales ont fortement imprégné les attitudes de la population dans les deux secteurs de la région. L'Outaouais, nous l'avons déjà souligné, marque entre l'un et l'autre une nette

Autres secteurs
d'intérêt

Conséquences sur
les attitudes de la
population

1. *Ibid.*, p. 118.

2. *Ibid.*, pp. 109-110.

séparation psychologique. C'est d'ailleurs ce que la ville d'Ottawa a énoncé catégoriquement et, en quelque sorte, officiellement, dans un mémoire à la commission Jones :

Certes, les communautés ontarienne et québécoise tendent, sur le plan économique, à former un tout, avec une population active commune, des structures de salaires qui se normalisent et un fort volume d'échanges commerciaux entre provinces et villes ; cependant, il faut admettre que les faits géographiques de la rivière et politique de la frontière ont établi, et peut-être à jamais, deux municipalités dont les administrations doivent demeurer séparées¹.

85. D'autres exemples montrent qu'il ne s'agit pas là d'un point de vue isolé. Sur la route, aux abords d'Ottawa, des panneaux indiquent que la population de la ville est de 299 000 et celle de l'agglomération, de 401 000 ; ces chiffres ne tiennent évidemment pas compte du secteur québécois de la zone métropolitaine de recensement. De plus, en mars 1968, le Bureau des commissaires d'Ottawa recommandait l'abolition d'un règlement exigeant que les fonctionnaires municipaux habitent dans les limites de la ville. Le conseil municipal a donné suite à ce vœu, en partie, mais la majorité de ses membres ayant réclamé l'obligation de demeurer en Ontario, il a modifié le règlement à cet effet². Mais l'illustration la plus omniprésente de cette mentalité est sans aucun doute l'unilinguisme des panneaux routiers ; dans tout le secteur ontarien, les panneaux bilingues des routes de promenade fédérales contrastent d'une façon symbolique avec les très nombreux panneaux en anglais de la province et de la municipalité.

86. Les particularismes locaux du secteur ontarien ont été caractérisés en quelques mots par un député fédéral de la région, qui a déclaré en Chambre : « Ottawa, capitale nationale, a une double distinction : elle est d'abord le chef-lieu du comté de Carleton et, en second lieu, la capitale du Canada³. »

87. Le secteur québécois accuse une tendance semblable, où entre peut-être une réaction naturelle aux attitudes du secteur ontarien. Des conditions particulières dans l'ouest du Québec expliquent toute l'importance qu'on attache, dans le secteur québécois, par exemple, aux problèmes économiques. Les habitants de ce secteur, plus petit et moins riche, constatent sans cesse l'importance de la concentration urbaine d'en face, et leur sentiment de frustration est aggravé par celui de n'avoir pas profité de « l'industrie » la plus importante, l'administration fédérale. De plus, on estime que la région, isolée du reste du Québec,

1. Mémoire de la ville d'Ottawa soumis au Ottawa, Eastview and Carleton County Local Government Review, le 2 avril 1965. Le texte anglais de la citation se trouve à l'appendice iv.

2. Règlement n° 108-68, adopté le 16 avril 1968.

3. Chambré des communes, *Débats*, 1966, 1^{re} session, vol. VIII, p. 8536.

a aussi été négligée du gouvernement provincial. D'autre part, la population francophone de ce secteur, à cause de sa majorité dans la région et dans la province, constate qu'elle n'a pas de problèmes linguistiques comparables à ceux des francophones d'Ottawa. Le projet d'une commission québécoise de la Région de la capitale nationale, qui serait créée par la province, semble avoir reçu un large appui de la population. Cette commission aurait les mêmes fonctions que la commission fédérale actuelle et jouerait un rôle important dans l'expansion de l'ouest du Québec¹.

88. Nous sommes d'avis que la frontière interprovinciale a eu de profondes conséquences pour la communauté francophone, car elle la divise en deux groupes à peu près égaux. L'un s'attache surtout aux problèmes du sous-développement économique et se tourne d'abord vers le gouvernement québécois pour les résoudre ; l'autre est préoccupé par des problèmes de survivance culturelle en tant que minorité francophone établie dans une région et une province de langue anglaise. Dans ces conditions, il était évidemment impossible que se constitue et se développe une communauté francophone intégrée, viable et créatrice sur le plan culturel.

89. Bref, nous estimons que les collectivités anglophone et francophone de la capitale ont des points de vue fortement empreints de considérations locales et régionales, et que le cadre institutionnel y a beaucoup contribué. À cet égard, la séparation des deux provinces par une frontière a des effets qui nous préoccupent. Conformément à notre mandat, nous avons adopté comme principe de base un aménagement de la capitale fondé sur l'égalité entre anglophones et francophones. Mais nous voyons mal comment cela peut se réaliser dans un milieu où la moitié des francophones se sent frustrée et coupée du centre de l'activité gouvernementale fédérale, et où l'autre moitié forme une minorité linguistique défavorisée et manifestement privée depuis des générations de conditions favorables à l'égalité.

90. C'est ainsi que nous apparaît la situation actuelle de la capitale. Nous tiendrons compte, dans nos propositions de réformes, des deux grands problèmes bien distincts qu'elle comporte. D'abord, la pleine participation du secteur québécois, à majorité francophone, aux activités de la région se rattachant à la fonction de capitale nationale. Ce point de vue ne fait nullement abstraction du besoin d'un développement socio-économique indépendant pour le secteur québécois, par les mesures, quelles qu'elles soient, que les trois paliers de l'administration publique peuvent adopter séparément ou de concert. Il confirme simple-

Résumé

1. CONSEIL ÉCONOMIQUE RÉGIONAL DE L'OUEST DU QUÉBEC, *Le territoire québécois de la capitale nationale*, Hull, 1967, pp. 38-42.

ment notre intérêt pour la relation entre le secteur québécois et la région de la capitale. Ensuite, le problème de l'égalité, dans le secteur ontarien, entre la minorité francophone et la majorité de langue anglaise. Il faut résoudre ces deux problèmes, si l'on veut vraiment réaliser l'égalité entre les deux peuples dans la capitale nationale. Nous ne pouvons, d'autre part, oublier la petite minorité anglophone du secteur québécois. Notre étude de la région de la capitale n'a révélé, dans leur cas, aucun problème sérieux et que peu d'ennuis, mais leur position doit quand même être examinée en fonction du principe de l'égalité de tous les citoyens de la région.

A. Introduction

91. Dans les livres antérieurs, nous avons exposé notre conception du principe d'égalité appliqué à divers milieux. À notre avis, ce principe peut être considéré sous l'angle des régimes linguistiques, des systèmes d'enseignement, du monde du travail, des communications de masse, des arts et des lettres, etc. Mais on doit aussi l'étudier en fonction des divers paliers de compétence ; la portée du terme variera donc d'un échelon à l'autre — fédéral, provincial ou local — et même d'une région à l'autre dans la même province.

Effets des
divers cadres

92. La complexité de la société canadienne peut expliquer ces différences. Dans certaines parties du pays, l'anglais est prédominant ; ailleurs, c'est le français ; et dans certaines régions, l'anglais et le français coexistent depuis longtemps. Il nous apparaît qu'on doit se fonder sur la répartition géographique et la densité des anglophones ou des francophones pour déterminer les services publics à établir dans l'une et l'autre langue. Les grandes agglomérations offrent plus de possibilités sous ce rapport que les régions de faible peuplement.

93. De même, les structures politiques établies sont importantes. Le Canada est un pays fédératif, et les provinces sont, sous bien des rapports, indépendantes du pouvoir central. Nous avons donc cherché des solutions adaptées aux conditions géographiques, démographiques et politiques du Canada.

94. Nous avons aussi noté, dans nos livres précédents, que certaines options s'offrent aujourd'hui aux Canadiens. Dans le livre sur les langues officielles (§§ 253-258), nous avons examiné et rejeté des solutions fondées sur la généralisation des zones unilingues. Nous avons au

Le principe
général

contraire opté délibérément pour le principe selon lequel les minorités de langue officielle — celles de langue anglaise au Québec et celles de langue française dans les autres provinces—doivent se maintenir et progresser partout où numériquement elles paraissent viables.

Régimes linguistiques

95. Passant ensuite à des applications plus concrètes du principe d'égalité, nous avons défini dans le chapitre v du même livre les régimes linguistiques qui nous paraissent convenir aux trois paliers de l'administration publique : fédéral, provincial et municipal. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous avons étudié la situation particulière de la capitale fédérale.

Au palier fédéral

96. En résumé, nous envisageons pour le palier fédéral une politique d'égalité absolue des deux langues officielles qui permette à tous de traiter avec l'administration en français ou en anglais, selon leur choix, et n'importe où au Canada et à l'étranger. Dans notre livre III sur le monde du travail, nous avons aussi proposé des mesures tendant à assurer des progrès vers l'égalité linguistique dans la fonction publique, de sorte que les francophones puissent participer à l'administration fédérale de plain-pied avec les anglophones. Bref, nous sommes d'avis que les institutions fédérales doivent être complètement bilingues sur les plans symbolique et pratique.

Au palier provincial

97. Nous avons formulé l'avis selon lequel il conviendrait que trois provinces deviennent officiellement bilingues ; elles appliqueraient le régime du bilinguisme dans la législation, à l'assemblée législative, dans la fonction publique, l'administration de la justice et l'enseignement. Quant aux provinces qui ne seraient pas officiellement bilingues, il faudrait, à tout le moins, qu'elles puissent communiquer dans la langue de la minorité avec certaines administrations locales comprises dans les districts bilingues. Nous concevons toutefois que dans toutes les provinces la langue de la majorité prédomine, mais à des degrés divers selon les rapports numériques¹.

Aux paliers municipal et régional

98. Nous avons proposé, pour ce qui est des paliers municipal et régional, que l'on crée, dès que les conditions s'y prêteront, des districts bilingues où les services à tous les échelons de l'administration publique seraient assurés en anglais et en français. Les deux langues seraient employées dans les délibérations des conseils municipaux. Il y aurait des écoles pour la minorité de langue officielle.

Certaines difficultés subsisteraient

99. Les mesures que nous préconisons ne feront cependant pas disparaître toutes les difficultés auxquelles sont en butte ceux qui forment la minorité de langue officielle. Même dans les districts

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, § 319.

bilingues, la minorité sera amenée à apprendre la langue de la majorité car celle-ci demeurera sans doute la langue de travail habituelle du plus grand nombre¹.

100. Bref, dans chaque province, il s'établit entre minorité et majorité, du point de vue des langues officielles, un rapport qui procède de la structure démographique du Canada. La minorité de langue officielle atteint 35 % au Nouveau-Brunswick², mais elle est beaucoup plus faible dans les autres provinces. Au Québec, celle qui a l'anglais pour langue maternelle est de 13 %. Pour les minorités dont la langue maternelle est le français, dans les autres provinces, les proportions varient de 7 ou 8 % (Ontario, Manitoba et Île-du-Prince-Édouard) à moins de 2 % (Colombie-Britannique et Terre-Neuve).

101. Pour l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick, où sont établies 89 % des personnes appartenant à la minorité de langue officielle³, nous avons recommandé la plénitude des droits en faveur des deux langues officielles, mais il n'est pas aujourd'hui une seule province du Canada où le français et l'anglais soient sur un pied d'égalité au sens sociologique du terme. Dans toutes les provinces, une langue ou l'autre prédomine. Cela ne tient pas aux lois, mais à la structure démographique et sociale. On peut regretter cette absence d'égalité mais c'est là un aspect de la réalité canadienne.

102. En effet, dans le Canada d'aujourd'hui, il n'est guère de région importante qui présente, sur les plans juridique et sociologique, un état d'équilibre entre les deux langues officielles. Nous estimons important que la capitale fédérale en constitue une. Si la capitale d'un pays bilingue doit inspirer le respect et la fidélité chez ses citoyens des deux langues, elle ne doit pas refléter la domination d'une langue sur l'autre.

103. Certains se demanderont si, dans les circonstances, une capitale bilingue est réalisable au Canada. On ne peut répondre de façon certaine à cette question. Quant à nous, nous proposerons un sérieux effort dans cette voie, et formulerons toutes nos recommandations dans ce sens.

104. Sous ce rapport, la capitale fédérale est semblable au gouvernement fédéral lui-même : elle doit être considérée non pas comme la propriété des Canadiens de langue anglaise ou de ceux de langue française, mais comme le fruit de leur collaboration, symbolisant tout ce qu'ils ont en commun.

Le cas particulier
de la capitale
fédérale

1. *Ibid.*, §§ 319, 406.

2. Seulement 3 % des Canadiens habitent le Nouveau-Brunswick, seule province où la minorité de langue officielle dépasse le tiers de la population. En République sud-africaine, au contraire, 80 % de la population blanche vit dans les deux provinces où la répartition entre les groupes linguistiques est du même ordre.

3. *Ibid.*, § 289.

B. Situation linguistique dans la région de la capitale

Les langues dans
la région de la
capitale

105. Nos recherches sur la capitale fédérale ont déjà produit une abondante documentation sur certains aspects de la situation linguistique dans la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa ainsi que sur les relations entre les données linguistiques et les données socio-économiques¹. Il suffira ici d'en résumer les éléments importants. Sauf indication contraire, ces données sont fondées sur le recensement de 1961, qui offre les statistiques détaillées les plus récentes touchant la langue maternelle.

106. La population totale des 13 municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa était de 429 750 habitants en 1961, et de 489 392 en 1966 ; celle de la Région de la capitale nationale était de 492 588 en 1961, et de 563 637 en 1966.

107. Dans l'ensemble de la zone de recensement, 56 % de la population avaient l'anglais pour langue maternelle, 38 % le français et 7 % une autre langue². Le rapport entre anglophones et francophones est ici plus près de l'équilibre que dans toute autre agglomération importante, et même que dans l'ensemble du Canada.

108. La population est inégalement répartie entre les secteurs ontarien (78 %) et québécois (22 %) de la région de la capitale. Dans chacun, le déséquilibre entre les deux groupes linguistiques est plus marqué que pour l'ensemble de l'agglomération : dans le secteur ontarien, 68 % de la population ont l'anglais pour langue maternelle, contre 24 %, le français ; du côté québécois, les pourcentages respectifs sont 14 et 85.

109. Le secteur ontarien renferme une forte proportion des effectifs dont la langue maternelle est l'anglais (94 %), et de l'élément dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français (95 %) ; d'autre part, les personnes ayant pour langue maternelle le français se répartissent à peu près également entre les deux secteurs : 51 % au Québec, 49 % en Ontario (voir le tableau n° 1).

110. La répartition selon la langue maternelle varie considérablement d'une municipalité à l'autre dans les deux secteurs de la zone de recensement. Du côté ontarien, en 1961, elle oscillait entre une majorité de langue anglaise de 90 % à Nepean, et une majorité de langue française de 61 % à Vanier (Eastview). Du côté québécois, les extrêmes étaient Pointe-Gatineau, de langue française à 96 %, et Lucerne (alors Hull-Sud), de langue anglaise à 52 %.

1. *La capitale fédérale*, pp. 1-41.

2. Si le total des pourcentages est supérieur à 100, c'est que les chiffres ont été arrondis.

TABLEAU 1 Répartition, selon la province, de la population de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa classée d'après la langue maternelle — 1961

	Total		Ontario		Québec	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total	429 750	100	332 899	77,5	96 851	22,5
Anglais	239 287	100	225 845	94,4	13 442	5,6
Français	161 980	100	80 084	49,4	81 896	50,6
Autre	28 483	100	26 970	94,7	1 513	5,3

Source : Recensement du Canada de 1961, catalogue 92-549.

111. La majorité de la population de la ville même d'Ottawa (70 %) avait l'anglais pour langue maternelle ; la minorité ayant le français (21 %) constituait le plus fort groupe de langue française de toute la zone de recensement, soit 57 000 personnes, le deuxième en importance étant celui de Hull, établi à 51 000.

112. On peut aussi rapprocher différences de langue et disparités socio-économiques, même si les données relatives à la langue maternelle font souvent défaut et si les seuls chiffres précis dont on dispose ont trait à l'origine ethnique.

Facteurs socio-économiques

113. La zone métropolitaine de recensement d'Ottawa, contrairement aux autres grandes agglomérations canadiennes, comptait en 1961 une forte part de sa population active masculine dans l'administration publique, soit 34 %, contre 6 % seulement dans les zones métropolitaines de recensement de Toronto et de Montréal. Par municipalité, les proportions sont de 36 % pour Ottawa, de 35 % pour Vanier, mais seulement de 24 % pour Hull et de 13 % pour Gatineau.

114. Analysée d'après l'origine ethnique, la structure professionnelle de la zone métropolitaine de recensement accuse des disparités considérables. Ainsi, 43 % de la population active masculine d'origine britannique sont dans l'administration publique, contre 26 % pour les effectifs d'origine française.

115. L'étude des catégories professionnelles fait ressortir des disparités analogues. Les catégories cadres, spécialistes et techniciens groupent 35 % de la population active d'origine britannique, et 17 % seulement de celle d'origine française. À l'inverse, cette dernière compte 38 % d'ouvriers et de manœuvres, contre 18 % chez les effectifs d'origine britannique.

116. Le niveau d'instruction accuse aussi des écarts considérables. En 1961, 46 % de la population active masculine d'origine française n'avaient fréquenté que l'école élémentaire, contre 18 % pour celle d'origine britannique. De plus, 23 % des effectifs britanniques avaient reçu une certaine formation universitaire, contre 10 % chez les effectifs d'origine française.

117. On constate aussi de fortes différences dans les salaires. La moyenne, en 1961, était de \$ 5 504 pour la population active masculine d'origine britannique, contre \$ 4 008 pour celle d'origine française. La part de ces disparités qui est attribuable aux différences d'instruction et de statut professionnel est beaucoup plus grande dans la région d'Ottawa que dans celles de Montréal ou de Toronto¹.

Configuration
domiciliaire

118. Nous avons en outre fait une étude plus détaillée de la répartition des groupes linguistiques dans chacun des 80 secteurs de recensement de l'agglomération. Selon nos constatations, à peu près les deux tiers du groupe ayant l'anglais pour langue maternelle et du groupe ayant le français, sont fixés dans des secteurs d'une assez forte homogénéité linguistique (70 % ou plus). En d'autres termes, les membres des deux groupes habitent de préférence des quartiers où leur groupe linguistique forme une majorité importante.

119. Rapprochant la densité linguistique et le revenu moyen pour chaque secteur de recensement, on constate que les secteurs à revenus élevés sont habités généralement par une forte proportion de personnes dont la langue maternelle est l'anglais. Selon un autre aspect de la situation, 91 % des personnes ayant le français pour langue maternelle qui sont établies dans les 40 secteurs à revenus élevés, se trouvent dans des milieux où l'anglais et d'autres langues prédominent largement. Un seul de ces 40 secteurs, le n° 107, dans la partie nord de Hull, compte une majorité ayant le français pour langue maternelle (74 %). On a donc peu tendance, chez les francophones des classes moyennes et supérieures de la région, à se grouper dans des quartiers résidentiels homogènes du point de vue linguistique, comme cela s'est produit à Westmount et à Ville Mont-Royal, dans l'agglomération montréalaise.

120. Les secteurs de recensement à revenus moindres accusent en général une plus grande variation au point de vue linguistique : les uns se caractérisent par une forte présence de la langue française, plusieurs sont mixtes et il y en a où prédominent l'anglais ou d'autres langues².

121. En 1961, on notait chez les fonctionnaires fédéraux une tendance plus marquée que pour l'ensemble de la population à habiter dans le secteur ontarien, et davantage encore parmi les mieux rétribués.

1. *Ibid.*, pp. 218-228.

2. *Ibid.*, pp. 30, 208-209

Si 78 % de la population de la région habitent l'Ontario, la proportion atteint 85 % chez les fonctionnaires fédéraux, et 96 % chez ceux qui touchent plus de \$ 10 000 par année. On note la même tendance chez les fonctionnaires fédéraux dont la langue maternelle est le français. Si 49 % de la population de la région ayant le français pour langue maternelle sont établis en Ontario, la proportion est de 61 % pour l'ensemble des fonctionnaires, et de 79 % pour ceux qui gagnent plus de \$ 10 000 par année.

122. Une étude plus détaillée de la répartition des fonctionnaires fédéraux entre les divers secteurs de la zone de recensement incite à croire que si les fonctionnaires, d'une manière générale, tendent à se grouper selon la langue maternelle dans certains secteurs, les mieux rétribués ne manifestent pas au même point cette préoccupation. Précisons qu'en 1961, 9 % des fonctionnaires touchant un traitement annuel de plus de \$ 10 000 avaient le français pour langue maternelle. Si cette proportion avait été plus élevée, la situation aurait peut-être été différente en matière d'habitation.

123. Une autre question a trait au bilinguisme de la population. La capitale nationale est située dans cette large bande de territoire bilingue qui part des Cantons de l'Est au Québec, traverse la région de Montréal et les comtés de l'est de l'Ontario, et se prolonge par la vallée de l'Outaouais dans le nord de cette province. Au recensement de 1961, 31 % de la population de la zone de recensement d'Ottawa déclaraient savoir les deux langues officielles. La proportion est de 12 % pour l'ensemble du pays et de 41 % pour la population active de la région.

Bilinguisme

124. Comme ailleurs au Canada, le bilinguisme est plus répandu chez les Canadiens d'origine française. Quelque 60 % d'entre eux sont bilingues, contre 10 % chez les Canadiens d'origine britannique. Ces chiffres cependant sont supérieurs de plus du double à ceux de l'ensemble du pays.

125. Nous avons cherché à établir si les bilingues de la zone métropolitaine d'Ottawa occupaient une place particulière dans le monde du travail. En nous fondant sur les données du recensement de 1961, nous sommes arrivés à la conclusion que les effectifs bilingues ne se rencontrent pas de façon marquée dans les catégories d'emplois comportant des rapports avec le public, et que, dans la plupart des catégories professionnelles, ils ne sont pas rétribués de façon spéciale. Tout porte à penser qu'à l'époque il y avait trop de bilingues pour la demande. Cette conclusion confirme d'autres indications selon lesquelles la langue de travail dans la région de la capitale est surtout l'anglais.

La situation linguistique et le principe d'égalité

126. La situation linguistique, sociale et économique décrite ici influe directement sur l'application du principe d'égalité dans la région de la capitale. Évidemment, la question ne saurait se ramener aux droits linguistiques et à un effort pour équilibrer des nombres. Au-delà de ces éléments fondamentaux et nécessaires, il est toute une gamme de facteurs sociaux, économiques, géographiques, scolaires et même psychologiques dont il faut tenir compte dans la recherche d'une notion réaliste et déterminante du principe d'égalité. En proposant des changements concrets, il est de toute première importance que nous ayons présentes à l'esprit toutes les composantes de la situation socio-linguistique de la capitale.

C. Principe d'égalité et région de la capitale

127. Notre objectif est de définir pour la capitale, comme nous l'avons fait pour d'autres parties du pays, la méthode à suivre, selon nous, pour mettre en œuvre le principe d'égalité. Comme nous l'avons vu en ce qui a trait à la démographie et aux divers paliers de compétence, la situation est complexe, et la solution ne saurait être simple. Toutefois, cela ne doit pas nous dissuader de rechercher les fondements du régime à instaurer.

Malaise des francophones dans la capitale

128. Pour nous, la forte impression qui ressort de la masse des données relatives aux attitudes vis-à-vis de la capitale est que les Canadiens de langue française ne s'y sentent pas chez eux. Ce sentiment d'être étrangers, particulièrement vif chez les francophones qui visitent la capitale ou viennent s'y établir, semble aussi manifeste aux francophones qu'aux anglophones eux-mêmes. Ces derniers toutefois peuvent être moins conscients des effets de cette frustration sur les sentiments des francophones à l'égard du Canada.

129. Bien que conscients de l'importance de ce sentiment, nous ne croyons pas utile d'aborder par ce biais la définition de notre objectif. « Se sentir chez soi », « être à l'aise » sont des expressions trop vagues, trop imprécises, pour être définies et analysées. Tel se sentira « chez soi » à peu près n'importe où, et tel autre nulle part. De plus, il est fort possible que l'idée même d'une capitale fédérale où régnerait une parfaite égalité paraisse de prime abord étrange à celui qui a vécu dans un milieu unilingue et culturellement homogène.

Les services

130. Plutôt que d'aborder la situation sur le plan des sentiments et des impressions, nous nous sommes attaqués au problème plus précis des services auxquels habitants et visiteurs ont quotidiennement recours. Dans la plupart de ces contacts, intervient l'emploi oral ou écrit de la langue.

131. La vie quotidienne d'un particulier peut être envisagée sous divers angles. On pourrait distinguer, entre autres, les rapports qu'il entretient avec les pouvoirs publics d'une part, et avec les entreprises privées ou les individus, d'autre part. Il pourra être plus facile de réglementer l'emploi des langues dans le secteur public. Il convient aussi de distinguer la notion des *droits linguistiques* et celle de *l'étendue et de la qualité des services* dispensés dans telle langue à ceux qui la parlent. Le terme « services » embrasse ici les activités d'une multitude d'établissements des secteurs public et privé, notamment ceux des administrations publiques, de l'enseignement, de la culture, des soins médicaux et dentaires, du commerce. Notre énumération pourrait être plus longue, mais on verra que les domaines de l'enseignement et de la culture sont ceux qu'il importe le plus d'étudier dans le détail.

132. Bref, nous croyons que pour réaliser l'égalité dans la capitale fédérale, il faut agir sur le plan des droits linguistiques et sur celui des services, surtout scolaires et culturels, actuellement accessibles à la minorité de langue officielle.

133. La question de l'égalité des droits linguistiques dans la capitale fédérale a été traitée dans le livre premier (§ 380). Il convient de rappeler ici quatre points de nos recommandations :

- a) Que soit pleinement reconnue, dans toute la région, l'égalité de statut des langues française et anglaise ;
- b) Qu'à tous les échelons de l'administration publique les services soient accessibles dans les deux langues ;
- c) Que l'usage du français et de l'anglais soit permis dans les débats de tous les gouvernements locaux ; que tous les règlements soient rédigés et publiés dans les deux langues ; que tous les principaux documents publics soient accessibles dans les deux langues et que tous les services administratifs soient dispensés dans les deux langues ;
- d) Que tous les tribunaux acceptent que les plaidoiries soient faites en français ou en anglais et que les tribunaux de première instance puissent rendre la justice dans les deux langues.

Nous verrons plus loin l'effet éventuel de ces recommandations sur les cadres administratifs et judiciaires de la région.

134. Appliquée à une situation où une langue est prédominante, au sens sociologique, la notion des droits linguistiques en soi peut sembler vide et purement formelle. Elle nous paraîtrait compatible avec notre conception de l'égalité, si seulement l'autre langue était prédominante en d'autres domaines. Mais pour la capitale cela ne suffit pas. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, nous sommes d'avis que la région de la capitale devrait offrir une situation d'équilibre entre les deux langues officielles, un milieu où l'une et l'autre seraient de plain-pied non seulement dans la législation, mais dans la réalité quotidienne. Nous

concluons donc qu'il faut absolument réaliser l'égalité des droits linguistiques dans la région de la capitale, et que ce n'est là qu'une première étape. Il faut davantage.

135. Il s'agirait en second lieu d'assurer en français les mêmes « services » qu'en anglais dans la région de la capitale. Nous avons abordé un aspect de cette question dans notre livre premier, en recommandant pour la capitale que « l'enseignement soutenu par les pouvoirs publics soit aussi accessible en français qu'en anglais, et soit d'une égale qualité dans les deux langues » (§ 380). Si nous avons alors considéré isolément l'éducation, c'est qu'il était déjà évident que là résidait un des problèmes fondamentaux de la capitale. Le principe que nous pouvons adopter comme objectif général est que tous les services soient accessibles en français et comparables en qualité et en étendue avec ceux offerts en anglais dans la région de la capitale.

136. Nous pouvons formuler autrement ce principe, afin de mieux élucider notre pensée. Il faudrait que tout citoyen de la capitale ait le choix de vivre complètement sa vie en français ou en anglais, sans éprouver le sentiment d'y perdre ou d'être privé, relativement à ce qu'aurait apporté l'autre choix. Tel est, à notre avis, le seul fondement réaliste d'une participation pleine et entière de tous les Canadiens à la vie de la capitale.

137. Il va de soi que, dans ce régime, ceux qui sauront le français et l'anglais auront accès à une vie beaucoup plus variée que les unilingues, car les activités se déroulant dans chaque langue différeront nécessairement dans le détail, même si elles se comparent par leur ampleur. En participant aux deux on s'assurera un avantage appréciable. Notre objet premier, cependant, n'est pas de faire progresser le bilinguisme chez les Canadiens, mais d'indiquer à quelles conditions les deux communautés linguistiques pourront édifier leur pays sur les assises d'un régime d'égalité¹.

138. La politique que nous recommandons s'inspire d'un impératif. La capitale fédérale ne concerne pas que ses habitants, mais tous les Canadiens. D'un point de vue pratique, on devrait la concevoir en fonction d'une société ouverte et mobile. Comme les mutations de personnel du reste du Canada à la capitale, ou inversement, seront fréquentes, il importe d'assurer aux familles un milieu qui leur convienne. Il faudra, notamment, des écoles appropriées. Si la population de la capitale était relativement stable, le bilinguisme pourrait y devenir la norme, mais cette obligation réduirait la mobilité de la population, condition d'une économie industrielle très poussée. Nous

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 1, Introduction générale, §§ 29-30.

estimons nécessaire une politique selon laquelle ceux qui décident de vivre en français ou en anglais n'éprouveront pas de difficultés dans la capitale. Que 60 % de la population d'origine française soient bilingues, contre 10 % des personnes d'origine britannique, voilà qui démontre que tel n'est pas le cas.

139. Il n'a été question jusqu'ici que d'équivalence des services en français et en anglais pour la région de la capitale. Mais la mobilité de la population donne lieu à une considération plus pratique. Lorsque connaissances et techniques nécessaires à l'administration publique d'aujourd'hui sont également très recherchées dans d'autres secteurs du monde du travail, la capitale doit attirer du personnel en concurrence avec d'autres villes, et en particulier avec les grandes agglomérations de Montréal et de Toronto, qui offrent un plus large éventail de possibilités. En conséquence, les francophones qui envisagent de se fixer dans la capitale compareront ses « services » en français non seulement avec ceux qu'elle offre en anglais mais aussi avec les possibilités de Montréal ou de Québec. Le même choix peut bien sûr se poser aux anglophones qui, parfois, préféreront Toronto, Winnipeg ou Vancouver.

Concurrence avec
d'autres villes

140. À notre avis, cette possibilité de faire carrière dans plusieurs villes, qui existera toujours, devrait inciter le gouvernement fédéral à étudier sérieusement les conditions de vie qu'offre Ottawa. La capitale devrait refléter, dans la mesure où son importance numérique le permet, les meilleurs aspects de la vie canadienne ; elle en serait avantagée d'autant en force d'attraction auprès du personnel qualifié anglophone et francophone, dont le gouvernement a besoin. Il est à la fois pratique et rationnel, de la part du gouvernement fédéral, de s'intéresser à la capitale, car, à longue échéance, et à titre d'employeur de près du tiers de la population active locale, c'est lui qui en retirera tous les avantages.

141. Nos propositions relatives à la capitale ne comportent de réduction des droits linguistiques pour personne et pour aucun des services existants. Selon le principe que nous proposons, un plus large éventail de services serait offert en français et en anglais. Il n'est pas question de réduire en quoi que ce soit les services établis. Le public serait servi en français ou en anglais, au choix de chacun. Cela suppose, dans le secteur ontarien de la région de la capitale, une extension considérable des services en français, et peut-être une certaine amélioration des services en anglais dans le secteur québécois.

142. On peut objecter que servir le public en français et en anglais exige le bilinguisme de la part de la personne qui dispense le service. C'est exact, sans doute, dans une certaine mesure ; aussi avons-nous analysé, dans le livre III de notre rapport (§§ 803-808), certaines

Place du
bilinguisme
individuel

conséquences de ce principe. Pour un agent de police en faction, un guide touristique ou une caissière de cinéma, il peut être nécessaire d'être bilingue pour bien remplir sa fonction. Mais quand plusieurs personnes assurent ensemble le même service, comme c'est le cas des commis de grands magasins, ou des fonctionnaires municipaux d'une section importante, il n'y a pas évidemment obligation pour tous d'être bilingues. À notre avis, les situations exigeant l'aptitude à s'exprimer couramment dans les deux langues ne représentent qu'une faible fraction du monde du travail. Par ailleurs, il ressortirait de notre étude sur la région de la capitale que beaucoup de bilingues occupent des postes où leur connaissance des deux langues ne sert que rarement.

Rôle du secteur
public

143. Dans le présent chapitre, nous avons exposé le principe général régissant les modalités d'instauration de l'égalité dans la capitale fédérale. Nous avons traité de l'ensemble des services auxquels la population a recours dans la vie quotidienne, tout en reconnaissant qu'un certain nombre d'entre eux seulement relevaient directement du secteur public. C'est dans celui-ci sans doute que les réformes les plus immédiates pourraient être réalisées. Il nous reste cependant deux observations à formuler. Premièrement, il ne faut pas sous-estimer l'influence du secteur public sur le secteur privé : dans une capitale où tous les services publics, au sens le plus large du terme, sont assurés au complet dans les deux langues, on concevrait mal que le secteur privé se comporte tout autrement. Deuxièmement, certains services du secteur privé pourraient être amenés par différents moyens à se conformer à la politique du gouvernement, dont une législation en matière de langue et des ententes et contrats entre les gouvernements et les entreprises privées¹. Nous aurons plus loin l'occasion d'examiner des cas particuliers tels que ceux des baux entre le gouvernement fédéral et le secteur privé, ou des contrats de construction qui entraînent des dépenses gouvernementales.

Recommandation
n° 1

144. Notre principe général est clair, il convient maintenant d'en faire une recommandation : **nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues.** Il s'agit là non seulement d'une recommandation au gouvernement, mais d'une invitation au secteur privé. Si nous l'avons exprimée dans des termes plus positifs et plus généraux que nos recommandations touchant d'autres parties du Canada, c'est qu'il est question d'une capitale, et que celle-ci symbolise la réalité d'un pays bilingue.

1. Voir le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre I, § 278.

A. Voies par lesquelles se manifeste la présence fédérale

145. L'existence d'une frontière séparant l'Ontario et le Québec influe profondément sur les relations entre les deux secteurs provinciaux de la région de la capitale, mais il est une autorité, celle du gouvernement fédéral, qui embrasse l'un et l'autre. Aussi notre attention se portera-t-elle sur le fonctionnement de ce gouvernement et, en particulier, de ses ministères et organismes spécialisés qui ont le plus étroitement participé au développement de la capitale.

146. Nous avons fait observer plus haut que l'activité fédérale dans la région de la capitale pouvait être répartie entre quatre grands domaines d'intervention : acquisition et entretien des immeubles que l'État occupe à titre de propriétaire ou de locataire ; planification, développement et embellissement de la capitale en conformité de sa signification pour le Canada tout entier ; création de musées et organisation d'autres lieux de culture appropriés à la capitale du Canada ; intérêt nouveau pour l'image que présente la région de la capitale en matière de langue¹. Un nombre important d'organismes fédéraux déploient leur activité dans ces domaines. Il convient de faire la revue de ce qu'ils ont accompli², afin d'établir dans quelle mesure ils ont contribué à intégrer les deux secteurs de la région de la capitale et à procurer l'égalité à la minorité de langue officielle, notamment dans le secteur ontarien.

1. Voir les §§ 69-72.

2. Pour une étude détaillée de ces organismes, voir *La capitale fédérale*, chap. v.

La Commission de
la capitale nationale

147. La Commission de la capitale nationale est le seul organisme fédéral à se consacrer à l'aménagement de la région de la capitale. La définition générale de sa tâche est la suivante :

préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale, et d'y aider, afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale¹.

En vue de ces objectifs, la C. C. N. est habilitée à acquérir des biens-fonds et à les mettre en valeur ; à gérer, à la demande d'autres organismes, des biens du gouvernement ; à aménager des parcs, à construire des routes, ponts et autres ouvrages ; à effectuer des recherches relatives à la planification de la région ; à coordonner la mise en valeur du domaine public ; à exercer un pouvoir de ratification sur le choix des emplacements et les plans relatifs aux immeubles érigés sur le domaine public ; et d'une manière générale, à exercer toutes les activités « qui se rattachent ou contribuent à la réalisation des objets et fins [de la Commission] » (art. 10, § 2).

148. Un autre article de la loi (art. 13) établit nettement que la capacité d'acquérir des biens-fonds comporte le pouvoir d'expropriation. N'ayant pas autorité sur l'utilisation des terres qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral, la C. C. N. a acquis — par l'expropriation dans une large mesure — celles qui étaient nécessaires pour mettre en œuvre certains éléments du plan de la capitale, notamment la zone de verdure dans le secteur ontarien et le parc de la Gatineau dans le secteur québécois.

149. De prime abord, la C. C. N. peut sembler apte à favoriser le régime d'égalité que nous préconisons. Elle a de part et d'autre de l'Outaouais des pouvoirs qui s'appliquent à toute la Région de la capitale nationale, dont la superficie est de quelque 1 800 milles carrés ; elle a obtenu des sommes considérables pour l'aménagement et l'amélioration de ce territoire ; sa politique de signalisation bilingue pour les routes de promenade et les parcs fédéraux contraste manifestement avec celle de la plus grande partie du secteur ontarien.

Situation difficile
pour promouvoir
le régime d'égalité

150. Il nous semble toutefois que la C. C. N. n'a pas notablement réussi à satisfaire aux principales exigences du régime d'égalité, et qu'il y a à cela diverses raisons. Tout d'abord, si elle avait mandat d'agir de telle sorte que « la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale », stipulation pouvant comporter une certaine idée du caractère linguistique et culturel de la capitale, ses attributions formelles étaient nette-

1. Loi sur la capitale nationale, S. C. 1958, 7 Eliz. II, chap. 37, art. 10, § 1.

ment et massivement orientées vers l'aménagement matériel. Il n'y a donc guère lieu de s'étonner si, en vertu de la loi de 1958 ou d'une loi antérieure, les facteurs culturels et linguistiques soient, pour ainsi dire, demeurés au second plan.

151. Deuxièmement, malgré ses importantes réalisations d'ordre matériel, la C. C. N. n'a guère l'appui du public. Pour acquérir l'autorité sur l'utilisation du sol, elle ne disposait que de deux moyens : l'achat et l'expropriation ; en y recourant, elle s'est aliéné une partie de la population. Le fait que les commissaires soient nommés par le gouvernement fédéral l'a privée d'une assise politique indépendante et lui a rendu difficiles les rapports de plain-pied avec les représentants élus des municipalités de la région. La C. C. N. n'a la réputation d'être sensible à l'opinion publique ni dans l'un ni dans l'autre des deux secteurs de la région de la capitale.

152. La réticence à son endroit est particulièrement accusée dans le secteur québécois. Tout d'abord, au Québec l'expropriation de biens-fonds par un organisme fédéral provoque de vifs sentiments depuis la fin des années 40. Ensuite, les censeurs de la C. C. N. s'élèvent contre la manière dont les fonds sont partagés entre les deux secteurs et contre leur affectation du côté québécois. Un représentant politique nous a fait l'observation suivante à l'occasion d'une interview : la C. C. N. est « utile à Ottawa; mais Hull n'a que les miettes ». De plus, l'intérêt de la C. C. N. pour les parcs à la périphérie de Hull est parfois considéré comme étouffant, la ville ayant d'abord besoin d'une expansion industrielle et de nouveaux emplois. Enfin, chez les francophones de l'endroit, la C. C. N. passerait pour un organisme largement anglophone.

153. Quelle que soit la valeur de ces vues, la C. C. N. n'a sûrement pas la pleine confiance des habitants du secteur québécois. Elle ne possède pas non plus les pouvoirs nécessaires pour contribuer au développement social et économique du milieu. Dans sa constitution actuelle, elle n'est pas considérée comme l'organisme souhaitable pour favoriser un régime d'égalité. Ce rôle exigerait des modifications majeures à sa structure, à sa politique vis-à-vis du secteur québécois, ainsi qu'un mandat plus clair en matière de langue et de culture.

154. Le ministère des Travaux publics remplit aussi une fonction active et importante dans le développement de la capitale. Son influence tient surtout à ce qu'il a charge de procurer les immeubles nécessaires aux services du gouvernement fédéral. Il doit, en consultation avec la C. C. N. et le service auquel sont destinés les locaux, établir les plans, choisir l'emplacement et financer la construction d'à peu près tous les immeubles qui appartiendront au gouvernement. Une fois la construc-

Le ministère des
Travaux publics

tion achevée, c'est lui encore qui en assurera l'entretien et les réparations. Il s'occupe en outre de la location, quand il s'agit d'immeubles de propriété privée.

155. Dans la région de la capitale, où l'administration fédérale tient la première place de l'activité économique, la répartition de ses immeubles a une influence considérable sur le développement des municipalités et des services municipaux. Circulation, axes de transport, aqueducs, égouts, électricité et nouveaux lotissements, tout se ressent de l'expansion fédérale. Ainsi, après la guerre, la décision par le gouvernement de décentraliser ses services et de former des noyaux à la périphérie de la zone urbaine, a eu des répercussions considérables sur le réseau routier, les grands axes de transport, etc.

156. D'une façon générale, le ministère s'occupe des ouvrages de génie dans tout le Canada : aménagements portuaires, routes, ponts, etc. Dans la région de la capitale, il a géré la contribution fédérale à diverses entreprises financées de concert avec les autorités provinciales ou municipales, ou avec les unes et les autres : Queensway, pont Cartier-Macdonald, pont Heron Road. Ces travaux ont considérablement modifié la circulation dans la région de la capitale.

Lacunes de la politique linguistique

157. Le ministère des Travaux publics n'a cependant pas joué un rôle de chef de file dans l'évolution vers l'égalité linguistique en secteur ontarien ou vers un meilleur équilibre des activités entre les deux secteurs. Pour ce qui est de l'égalité linguistique, les écriteaux et inscriptions des immeubles fédéraux et le recrutement des garçons d'ascenseur sont du domaine de ses attributions. D'après nos recherches, le ministère n'aurait pas de politique quant aux écriteaux et inscriptions et n'aurait pour principe de recruter des garçons d'ascenseur bilingues que sur demande formelle du service intéressé¹. Son rôle a été essentiellement passif sous ce rapport.

Situation des immeubles

158. La situation des immeubles pose un problème plus sérieux. Notre étude a révélé un écart considérable entre les secteurs québécois et ontarien, et ce déséquilibre se serait accru ces dernières années. Comme le montre le tableau n° 2, la superficie des locaux utilisés par le gouvernement a beaucoup augmenté dans la capitale entre 1964 et 1968, en particulier pour les locaux loués, où l'accroissement a été de deux fois et demie. Par contre, à Hull, il y a eu baisse de 11 % (mai 1966) à 9 % (mars 1968) et à 6 % (août 1968). La proportion, pour l'espace loué, y a décliné de 5 à 3 % durant la même période. Or, 85 % de cet espace entre dans la catégorie des entrepôts, qui donne lieu à peu d'emplois et à une faible imposition locale.

1. *La capitale fédérale*, pp. 138, 140.

159. Le choix des emplacements pour les immeubles fédéraux peut largement contribuer, selon nous, au régime d'égalité, notamment comme moyen de remédier au sous-développement relatif du secteur québécois. Aux nombreuses déclarations ministérielles sur des programmes qui tendraient à accélérer les progrès dans le secteur québécois, il convient d'opposer les statistiques relatives aux locaux loués ou acquis par le gouvernement fédéral ; dans leur froid langage, elles démontrent que le déséquilibre entre les deux secteurs, loin de diminuer, s'est au contraire élargi. Aussi, faudra-t-il, pour corriger la disparité relative, qu'une action soutenue s'ajoute aux grands projets d'expansion récemment annoncés par le gouvernement fédéral¹.

TABLEAU 2 Superficie des locaux dont le gouvernement fédéral est propriétaire ou locataire à Ottawa, Vanier (Eastview) et Hull, en 1964 et 1968 (en milliers de pieds carrés)

	Total		Propriétaire		Locataire	
	mai 1964	août 1968	mai 1964	août 1968	mai 1964	août 1968
Total	10 822	16 541	8 911	11 535	1 911	5 005
Ottawa	9 574	15 452	7 836	10 655	1 738	4 797
Vanier (Eastview)	79	135	0	79	79	56
Hull	1 169	954	1 075	801	94	152

Source : Ministère des Travaux publics.

160. Le gouvernement, propriétaire de biens-fonds et d'une multitude d'immeubles publics dans la région de la capitale, en est venu peu à peu à prendre figure de contribuable des municipalités. Une forte part des sommes qu'il leur verse, celle qui a trait aux immeubles des ministères, est remise sous forme de subventions, plutôt que d'impôts, par une division du ministère des Finances, celle des subventions aux municipalités². Cette subvention est fixée conformément aux principes énoncés dans la loi pertinente³, mais certains organismes fédéraux versent eux-mêmes leur subvention. Quelques sociétés de la Couronne, d'autre part, acquittent les contributions ordinaires. Il s'agit au total de sommes considérables. Dans la région de la capitale, en 1967, elles se sont

Le gouvernement
fédéral, contribuable

1. Chambre des communes, *Débats*, 1969, vol. IX, p. 9203.

2. *La capitale fédérale*, pp. 134-136.

3. Loi sur les subventions aux municipalités, S. C. 1951, 15 Geo. vi, chap. 54.

élevées à près de \$ 10 millions pour les immeubles des ministères, et à près de \$ 12 millions, impôts compris, pour les propriétés de toute nature¹.

161. La loi citée plus haut met toutes les municipalités du Canada sur le même pied, d'une manière générale. Toute municipalité renfermant des immeubles fédéraux peut demander une subvention ; celle-ci est établie par l'application du taux normal de cotisation à la valeur imposable, que le ministère des Finances fixe de concert avec les évaluateurs municipaux. Au Québec, il arrive que des subventions soient accordées directement aux commissions scolaires. Dans le calcul des montants à verser, on exclut certaines catégories de biens — parcs, monuments, musées, bibliothèques et galeries d'art, par exemple — qui de toute façon sont exonérés presque partout, quels qu'en soient les propriétaires. On se sert de bases de calcul semblables pour les subventions des sociétés de la Couronne et des autres organismes fédéraux.

162. Bref, en tant que contribuables, le gouvernement fédéral et ses organismes ont fait un effort pour s'adapter au régime fiscal des municipalités. On a pris pour principe de ranger la propriété fédérale dans la catégorie des biens pleinement imposables, sauf que la législation ménage des sauvegardes, des contrôles et une certaine liberté d'appréciation ministérielle. Le principe s'applique à la région de la capitale comme ailleurs, mais la subvention relative aux édifices du Parlement est fondée sur le coût des services municipaux plutôt que sur le chiffre de l'évaluation (\$ 22 millions).

163. Le très grand nombre d'immeubles fédéraux dans la capitale se traduit, en faveur de la ville d'Ottawa, par des versements supérieurs de bien des fois à ceux que touche n'importe quelle autre ville canadienne, mais il n'a pas donné lieu à des arrangements spéciaux pour la région. Il convient peut-être de rappeler ici qu'Ottawa recevait, avant 1951, des versements spéciaux prévus par une loi². Ces sommes étaient sans doute assez modestes, mais elles n'en établissaient pas moins le principe d'un rapport particulier entre les autorités fédérale et municipale. En 1951, toutefois, la Loi des subventions aux municipalités mettait Ottawa sur le même pied que les autres municipalités du Canada.

164. S'il y a manifestement avantage à suivre une formule bien définie pour établir les subventions fédérales aux municipalités, le système actuel a toutefois accentué le déséquilibre entre les secteurs ontarien et québécois. Selon ce système, le gouvernement traite séparé-

Déséquilibre entre
les secteurs ontarien
et québécois

1. Chiffres provenant de la Direction des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances.

2. Loi autorisant un contrat entre Sa Majesté le roi et la corporation de la cité d'Ottawa, S. C. 1943-1944, 7 Geo. vi, chap. 10.

ment avec chaque municipalité (ou autorité scolaire), sans se préoccuper des voisins. En conséquence, dans la région de la capitale, en 1967, le secteur ontarien a reçu 95 % des \$ 12 millions de subventions et impôts, et celui du Québec, renfermant peu d'immeubles mais beaucoup de parcs, 5 % seulement, malgré une part de la population s'élevant à 25 %. La seule ville d'Ottawa, avec 52 % des effectifs démographiques de la région, a touché 89 % du total. D'après nos calculs, l'évaluation des immeubles que possède ou loue le gouvernement fédéral, et qui donnent droit à des subventions, représente dans la ville d'Ottawa 40 % de la catégorie dite commerciale-industrielle-fédérale¹. Comme le gouvernement fédéral constitue la principale « industrie » de la région, ces versements ont permis à la ville d'Ottawa d'assurer des services selon des normes inaccessibles aux municipalités moins favorisées.

165. Le déséquilibre s'étant accru, ces dernières années, pour ce qui est des immeubles fédéraux, le secteur québécois a vu se rétrécir sa part des subventions et des contributions. La Chambre de commerce de Hull, effectuant une étude pour la décennie 1954-1964, a constaté que la ville de Hull avait reçu, en vertu de la Loi sur les subventions aux municipalités, l'équivalent de 8 % des sommes versées à Ottawa²; la proportion pour 1966 et 1967 a été de 5 %.

166. Le système des subventions n'a pas contribué non plus à l'égalité linguistique dans les municipalités. L'objet de la loi étant d'assimiler le gouvernement dans la mesure du possible à un contribuable ordinaire, les octrois ne sont assortis d'aucune condition. Dans le cours de l'histoire, impôts et représentation étaient allés de pair. Or, il est un aspect curieux du système, du moins à Ottawa, selon lequel le plus important contribuable ne peut aucunement intervenir dans l'administration municipale, même à propos de questions qui l'intéressent immédiatement.

167. Nous avons mentionné le rôle important du gouvernement fédéral dans la vie culturelle de la région. Quatre des principaux organismes à vocation culturelle ont leur siège et leur domaine de rayonnement dans la capitale³ : la Galerie nationale, la Bibliothèque nationale, les Musées nationaux et le Centre national des arts.

168. Comme il sera question, dans un autre livre, des trois premiers, au point de vue de l'emploi des langues et de l'apport à l'égalité, il

Absence de représentation fédérale

Situation des organismes à vocation culturelle

1. Ne sont pas compris ici les organismes fédéraux tels que la C. C. N., les Chemins de fer nationaux et Air Canada, qui versent directement leurs subventions à la ville.

2. « Mémoire sur la nécessité d'un regain industriel à Hull », présenté par la Chambre de commerce de Hull aux autorités municipales de cette ville, le 10 décembre 1964, annexe D.

3. La Société Radio-Canada a son siège dans la capitale, mais ses rapports avec le public sont plus largement répartis dans tout le Canada.

serait inutile de les étudier ici sous cet angle. Quant à la localisation dans la région de la capitale, notons que tous les quatre sont établis dans le secteur ontarien. La Galerie nationale, le Centre national des arts et la Bibliothèque nationale — cette dernière partageant un immeuble avec les Archives publiques — sont situés dans le quartier des affaires à proximité de la colline du Parlement. Les principaux aménagements de présentation du Musée de l'homme et du Musée des sciences naturelles se trouvent dans un immeuble assez imposant, l'ancien Victoria Memorial Museum, qui, à la suite de l'incendie de 1916, avait abrité pendant quelques années le Parlement, et qui est situé à environ un mille au sud. Certaines sections sont plus éloignées, notamment le Musée des sciences et de la technologie, situé boulevard Saint-Laurent, et la Collection nationale de l'aéronautique, à l'aéroport de Rockcliffe. Ces deux emplacements se trouvent à quelque quatre milles de la colline du Parlement. L'établissement en Ontario de ces musées et autres immeubles d'intérêt culturel, importants points d'attraction pour les touristes et la population locale, a accusé l'image de ville ontarienne, liée déjà à la capitale dans l'esprit d'un grand nombre, au détriment de celle d'une métropole s'étendant de part et d'autre de l'Outaouais.

Autres organismes
fédéraux

169. Nous pourrions développer notre analyse de la présence fédérale en nous attachant à d'autres organismes. Nous ferions alors ressortir par de nouveaux exemples comment la politique fédérale n'a tenu compte ni du déséquilibre entre les deux secteurs provinciaux, ni de ce que comporte dans chacun le régime d'égalité. Un exemple dans chaque cas suffira sans doute à illustrer les deux thèmes.

Transports

170. Le premier thème a trait aux transports. L'expansion de l'aéroport d'Uplands, devenu le principal terminus de la région, et le déplacement de la gare Union exercent une influence considérable sur le développement de la région. L'aérogare et la gare ferroviaire ont été aménagées à la bordure sud de la zone urbaine, soit à sept milles au sud et à trois milles au sud-est de la colline du Parlement. Ces deux emplacements désavantagent le secteur québécois relativement au secteur ontarien de la zone urbaine. L'inconvénient est particulièrement manifeste dans le cas de la nouvelle gare ferroviaire, compte tenu de la situation centrale de l'ancienne.

Gendarmerie royale

171. Deuxième thème : la Gendarmerie royale du Canada offre l'exemple d'un échec en matière d'égalité linguistique. Non seulement elle n'emploie pas d'agents bilingues pour la surveillance des promenades et des propriétés fédérales du secteur ontarien, mais elle a été contrainte à reconnaître le bien-fondé de plaintes selon lesquelles des

policiers patrouillant les routes de promenade du secteur québécois ne parlaient que l'anglais, situation attribuable à une grave pénurie de personnel bilingue.

172. Bref, les politiques fédérales concernant le développement de la région, ou leur absence dans certaines situations, ont nécessairement influé sur les conditions d'existence des anglophones et des franco-phones. Les secteurs ontarien et québécois accusent un déséquilibre frappant. Or, on l'a intensifié en établissant du côté ontarien presque tous les immeubles du gouvernement fédéral, notamment ceux à vocation culturelle, outre l'aérogare et la gare ferroviaire. L'octroi de subventions aux municipalités a joué dans le même sens, et de telle façon que la disparité ne cesse de s'accroître. On constate un déséquilibre semblable dans les dépenses d'aménagement de la C. C. N., bien que ce soit leur objet, plutôt que leur importance, que les habitants du secteur québécois ont considéré comme inopportun.

Résumé

173. Réaliser un régime d'égalité dans chaque secteur n'incombe peut-être pas, à première vue, aux autorités fédérales. Toutefois, nous avons noté que le gouvernement fédéral, le plus important contribuable de la région, n'a pas fait aux municipalités d'observations touchant l'emploi des langues — pas même à Ottawa où sa contribution représente au minimum 40 % du revenu provenant de la catégorie commerciale-industrielle-fédérale. Le ministère des Travaux publics, qui a charge des immeubles du gouvernement, a eu une politique plutôt passive en matière de langue, même dans les domaines relevant entièrement de la compétence fédérale.

174. Bref, les organismes fédéraux en cause ont accordé trop peu d'attention aux exigences de l'égalité dans la capitale. Ils commencent seulement à élaborer des politiques d'affirmation du rôle fédéral face à la très forte influence des institutions provinciales et municipales. Nous estimons essentiel que la politique fédérale continue à progresser à cet égard.

B. Pour une politique fédérale plus positive

175. L'opportunité d'une politique fédérale plus positive en ce qui concerne l'égalité dans la capitale ne tient pas nécessairement à la faiblesse de la « présence fédérale¹ ». Pour nous, il y a plusieurs raisons de souhaiter que le gouvernement fédéral continue à prendre les initiatives propres à faire disparaître peu à peu les anomalies et les disparités actuelles de la capitale.

1. Pour le sens que nous donnons à ce terme, voir le § 64.

Notre point de vue

176. Tout d'abord, il est logique, dans une certaine mesure, d'estimer que le gouvernement fédéral doit s'intéresser activement aux conditions de vie régnant dans la capitale, dont le caractère linguistique et culturel devrait refléter les objectifs et les préoccupations du Canada tout entier. On sait que les administrations provinciales et municipales sont animées par d'autres intérêts, d'autres perspectives et d'autres conceptions des priorités. Il semble donc que le gouvernement fédéral soit le mieux placé pour envisager la capitale en fonction de tout le Canada, et doive à l'avenir veiller à ce qu'on tienne bien compte de cette perspective.

177. Il convient d'établir ici un parallèle entre l'expansion matérielle de la capitale et son développement culturel et social. La première est confiée à un organisme fédéral ayant pour objectif de veiller à ce que le siège du gouvernement ait un caractère conforme à sa « signification nationale ». Tout aussi logiquement, le caractère linguistique et culturel de la capitale concerne le gouvernement fédéral, bien que les moyens à mettre en œuvre puissent alors différer.

Compétence

178. Autre motif d'une politique plus concrète d'intervention, le gouvernement fédéral est seul, des quatre échelons d'administration publique (fédéral, provincial, régional et municipal), à détenir une compétence s'étendant à toute la région — celle de la capitale nationale ou celle de la zone de recensement d'Ottawa. Si le développement des secteurs ontarien et québécois peut continuer d'incomber aux autorités provinciales, tant que l'activité fédérale représentera une grande « industrie » de la région, le gouvernement devra veiller à ce que ce développement s'y répartisse d'une manière plus équitable.

179. Certains comptent peut-être qu'une croissance industrielle accélérée ou une action provinciale directe compenseront les carences du gouvernement fédéral dans le secteur québécois. À notre avis, la supériorité des services publics dans le secteur ontarien — avantage attribuable pour une bonne part à une présence fédérale plus importante — incitera fortement l'entreprise privée à s'établir dans le secteur ontarien. De plus, des sociétés privées liées au gouvernement, par exemple des laboratoires de recherche et des bureaux d'associations nationales, trouvent avantageuse la proximité d'établissements fédéraux œuvrant dans le même domaine. Dans les circonstances, même si la province intensifiait ses efforts de développement, le gouvernement fédéral aurait encore un rôle considérable à jouer.

Nécessité d'un
symbolisme
différent

180. Une troisième raison milite en faveur d'un rôle actif du gouvernement dans la capitale : il est nécessaire de modifier le symbolisme qui s'y attache. Dans l'esprit de bon nombre de Canadiens répartis par tout le pays, la capitale, symbolisée par Ottawa, a acquis ces dernières années une sorte de notoriété comme ville où, par exemple,

les citoyens doivent traiter en anglais avec l'administration municipale, s'exprimer en anglais devant les tribunaux, où l'enseignement en français est de qualité inférieure à celui des écoles anglophones, où le projet d'une signalisation bilingue a essuyé une vive opposition au conseil municipal.

181. Nous estimons ce symbolisme quelque peu hors de propos, en ce sens qu'il ne tient pas suffisamment compte du cadre provincial. Nous avons constaté qu'en ces domaines Ottawa ressemblait à toutes les autres villes du secteur ontarien, à l'exception de Vanier. De plus, nous savons que d'importants changements d'attitudes et de méthodes sont en cours. Quoi qu'il en soit, le symbolisme existe sans aucun doute, et il s'attache étroitement à Ottawa, capitale de par l'histoire et la constitution. Nous aimerions qu'il soit mieux en harmonie avec les valeurs d'un système fédéral reposant sur le régime d'égalité que nous avons longuement exposé dans les divers livres de notre rapport.

182. Finalement, une politique fédérale plus positive dans la capitale constituerait un exemple concret et vivant du souci du gouvernement fédéral pour l'égalité à l'échelle canadienne. Il montrerait au pays tout entier dans quelle mesure les communautés anglophone et francophone peuvent coexister dans la pleine égalité des droits et des ressources. L'exemple pourrait servir de guide et d'inspiration pour les districts bilingues que nous avons proposés pour d'autres régions du Canada, où la situation démographique et sociale est peut-être moins favorable à la réalisation d'une complète égalité.

Valeur de
l'exemple

183. En proposant que le gouvernement fédéral fasse davantage pour assurer des conditions favorables aux anglophones et aux francophones dans toute la région de la capitale, nous faisons un choix bien délibéré. Il y aurait une autre solution. La région, répartie entre le Québec et l'Ontario, pourrait être considérée comme étant composée de deux secteurs territoriaux ; chacun comprendrait sa majorité et sa minorité linguistiques et se comparerait à son vis-à-vis par un éventail complet des ressources culturelles et autres correspondant aux valeurs et aux aspirations de la majorité provinciale. Bref, il y aurait double capitale, avec, à Ottawa et à Hull, des noyaux qui se développeraient parallèlement, et en fonction surtout des politiques provinciales. Ainsi, les ressources offertes aux francophones se trouveraient essentiellement dans le secteur québécois, et celles destinées aux anglophones, dans le secteur ontarien. Le rôle du gouvernement fédéral serait limité. Le principe comporte peut-être certains avantages, mais comme nous le déclarions dans le chapitre III, nous avons trois raisons importantes de préférer le principe de l'égalité des ressources et des droits pour toute la région.

Une solution
inadmissible : la
double capitale

184. Ce dernier est mieux adapté aux situations démographiques. À l'heure actuelle, environ la moitié de la population et les trois cinquièmes des fonctionnaires francophones habitent sur la rive ontarienne de l'Outaouais. Ainsi que nous l'avons fait observer dans notre livre sur les langues officielles, nulle part ailleurs des effectifs de langue française comparables ne jouissent d'aussi peu de droits linguistiques. À moins d'un changement extraordinaire dans le choix des secteurs d'habitation, la moitié environ de la communauté francophone de la région ne bénéficierait pas des avantages de la double capitale.

185. Notre deuxième raison est la suivante : une capitale doit offrir aux gens de langues différentes et originaires de toutes les parties du Canada un lieu de travail et de vie commun, au sens large. Si, à longue échéance, une double capitale devait aboutir à deux secteurs d'habitation distincts de part et d'autre de l'Outaouais, l'un anglophone et l'autre francophone, les avantages les plus patents d'une capitale fédérale seraient perdus.

186. La troisième raison a trait aux symboles. Comme les autres institutions fédérales, la capitale devrait représenter ce que les Canadiens ont en commun. Or une double capitale ne mettrait en relief que le strict minimum des valeurs communes.

Répartition des
groupes en matière
d'habitation

187. En prônant le principe de droits linguistiques égaux et de possibilités égales pour la région de la capitale tout entière, nous ne nous trouvons pas à préconiser une nouvelle répartition des francophones et des anglophones en matière d'habitation. La densité des groupes linguistiques varie selon les quartiers de la capitale ; étant de plus en plus nombreux aux échelons moyen et supérieur de la fonction publique, les francophones tendraient à renforcer leurs effectifs dans certaines zones suburbaines.

188. Nos positions sont simples. Nous ne croyons pas en une politique qui consisterait à encourager les regroupements selon la langue et laisserait subsister dans certaines zones des infériorités quant aux droits et aux possibilités offertes aux anglophones et aux francophones. Au contraire, nous proposons une politique de liberté maximale en ce qui concerne le choix du secteur d'habitation. Dans la capitale, il importe tout particulièrement que chacun puisse se fixer dans le quartier de son choix, sans être en butte à des difficultés d'ordre linguistique. C'est à cela que tend la politique d'égalité des droits et des possibilités que nous proposons.

Nécessité d'une
participation
fédérale

189. La réalisation de cet objectif suppose une participation active du gouvernement fédéral aux projets d'aménagement de la région de la capitale. Nous traiterons plus loin de quelques-unes des exigences qui en résulteraient en fait de ponts entre les secteurs ontarien et québécois, de

routes, d'ouvrages relatifs aux transports et de l'emplacement des immeubles fédéraux. L'important toutefois est de concevoir pour l'avenir un rôle accru du gouvernement fédéral dans la région.

190. En terminant ce chapitre, nous devons formuler quelques réserves, afin d'éviter tout malentendu. Nous avons étudié la « présence fédérale » dans la capitale et l'avons trouvée déplorablement faible et peu coordonnée du point de vue de notre mandat. D'autre part, nous avons été amenés à constater la forte présence des provinces et des municipalités dans les deux secteurs. Nous ne souhaitons pas la disparition de cette double présence, ni celle des institutions qui l'expriment. Nous avons réclamé le renforcement de la présence fédérale, mais c'est un redressement de l'équilibre entre les secteurs que nous envisageons, ainsi que la recherche de la part à faire aux considérations locales, provinciales et fédérales. Une capitale appartient, sous certains rapports, à l'ensemble du pays, mais ses habitants ont de légitimes intérêts qui ne concernent qu'eux-mêmes et auxquels il faut ménager des voies d'expression appropriées. Ce problème se pose aux capitales d'une manière générale, mais il est plus aigu pour celles des États fédératifs.

191. Bref, nous sommes d'avis que la région de la capitale doit mettre au point un système d'administration provinciale et municipale dynamique et efficace. Toutefois, en ce qui concerne la vaste question de l'égalité entre anglophones et francophones, nous mettrions sur le même pied les intérêts et perspectives du Canada et les considérations locales. Il convient peut-être de noter que d'autres questions, tels les règlements de zonage et de hauteur des immeubles dans le quartier des affaires d'Ottawa, la lutte contre la pollution de l'Outaouais, les problèmes généraux d'urbanisme et de développement, suscitent aussi des difficultés quand il s'agit de délimiter les rôles des autorités fédérales, provinciales et municipales. Mais il n'y a pas lieu de traiter ces questions ici, sauf dans la mesure où elles ont trait à notre thème.

192. L'égalité entre anglophones et francophones et la manière de la réaliser dans la capitale, telle est la question à laquelle nous continuons de nous intéresser. À notre avis, il y a nécessité d'une plus grande initiative fédérale. En conséquence, **nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones.** Nous étudierons dans le prochain chapitre les mesures à prendre à cette fin.

Présences provinciales et municipales

Recommandation
n° 2

A. Introduction

193. Pour que la région de la capitale évolue favorablement, il est nécessaire de prendre en considération, d'une part, le principe d'égalité et, d'autre part, les conditions actuelles de la région même et ce qu'il est possible d'entreprendre tout de suite dans le sens de l'égalité.

194. Nos propositions reposent essentiellement sur les points suivants : un régime d'égalité linguistique totale et un ensemble complet de services en français et en anglais ; la mise en œuvre des réformes que nous avons déjà recommandées dans notre rapport, et qui s'ajoutent à celles du présent chapitre en faveur de l'égalité linguistique ; la création d'un organisme tripartite ayant charge de conseiller les gouvernements sur la planification et la coordination du développement régional.

195. En principe, la notion d'égalité concerne autant le secteur privé que les autorités gouvernementales. Il convient de reprendre ici une recommandation déjà formulée sur ce point : « que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues » (§ 144). Même si elle s'adresse spécialement aux divers échelons de l'administration publique, cette recommandation comporte à l'endroit du secteur privé l'invitation à créer un milieu linguistique plus propice au régime d'égalité.

196. Il ne s'agit pas que de droits linguistiques. En effet, l'instauration du régime d'égalité dans la région de la capitale repose sur deux impératifs : abolir certaines disparités de base entre le secteur québécois

et le secteur ontarien ; établir dans chaque secteur, notamment celui de l'Ontario, des droits et des services égaux pour la minorité de langue officielle.

Réforme des
attitudes et des
institutions

197. En réclamant un régime de complète égalité pour la région, nous sommes pleinement conscients de l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre. Celle-ci exigera de la collaboration et de la compréhension entre les autorités et une attitude favorable chez la population.

198. Une évolution profonde de la mentalité est également nécessaire, et des réformes fondamentales des institutions doivent être envisagées. Convaincus que l'attitude actuelle vis-à-vis de la capitale est étroitement liée aux institutions, nous estimons essentiel de transformer celles-ci, plutôt que d'essayer de modifier les modes de pensée dans un cadre qui demeurerait le même.

199. Tout compte fait, il est sûr que les réformes seront difficiles, et qu'on ne pourra les réaliser toutes en même temps. Celles des institutions devront créer une ouverture d'esprit qui facilite l'instauration d'un régime d'égalité.

Premières mesures

200. Nombre de mesures peuvent être prises immédiatement. Nous prévoyons que certaines réformes recommandées dans les autres livres de notre rapport seront mises en œuvre, notamment dans la fonction publique et les systèmes d'enseignement. De fait, beaucoup sont déjà en cours. Dans le présent livre, nous proposons, pour la région même de la capitale fédérale, quelques réformes dont l'objet serait de réduire le déséquilibre que notre recherche a mis en lumière. Globalement, elles peuvent contribuer à une égalité complète des services dans la région de la capitale. Sous ce rapport, ces réformes sont fondées en soi. Elles ouvriraient la voie à une révision plus poussée des institutions, qui pourrait aboutir à l'intégration des deux secteurs, peut-être à la création d'un territoire nouveau reposant sur une égalité complète.

Un territoire pour
la capitale fédérale

201. Une solution de rechange à l'organisme tripartite que nous recommandons consisterait à créer un « district fédéral », selon une idée avancée au cours de nos séances publiques, et dont il a été beaucoup question récemment. Cette idée remonte loin dans l'histoire du Canada, au moins à 1872¹. En examinant les tendances actuelles de l'opinion publique, nous avons constaté un fort courant en faveur d'un nouveau territoire, ou district fédéral, bien qu'aucun gouvernement n'ait encore formulé de proposition sérieuse à ce sujet. Dans l'appendice II, nous revoyons brièvement les manifestations de ce courant d'idées. On ne peut rien en conclure, mais il semble que l'intérêt suscité aujourd'hui par l'idée d'un district fédéral soit suffisant pour qu'on y

1. D. C. ROWAT, « The Proposal for a Federal Capital Territory for Canada's Capital », dans *Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports*, Toronto, Queen's Printer, 1967, pp. 215-282.

consacre une véritable étude. Ce serait peut-être à longue échéance un des moyens de réaliser pleinement les transformations que nous jugeons nécessaires. Toutefois, le district fédéral ne saurait être constitué instantanément ; d'ailleurs, il soulève de fortes oppositions.

202. Nous proposons donc, pour un avenir prochain, d'autres solutions. Nous sommes d'avis, en particulier, qu'il faut dès maintenant faire le nécessaire pour créer un organisme tripartite officiel et permanent, auquel les trois gouvernements intéressés (fédéral, ontarien et québécois) accorderaient un pouvoir consultatif étendu en ce qui concerne la planification et la coordination du développement à court terme de la région. Cet organisme, dont nous traiterons plus loin (§§ 300-310), se prêterait aussi à l'élaboration et à l'examen des transformations à long terme.

Un organisme
tripartite

B. Plan d'action pour la région de la capitale fédérale

1. Services gouvernementaux

a. L'image du gouvernement fédéral

203. Il n'y a pas de doute qu'au cours des dernières années le gouvernement fédéral s'est acheminé progressivement vers l'emploi des deux langues officielles dans les services qu'il dispense. D'une manière générale, il a déjà adopté cette politique pour la région de la capitale. Notre étude a cependant dégagé un grand écart entre la théorie et la pratique.

204. Dans notre livre premier, notre recommandation essentielle touchant la région de la capitale fédérale se lisait ainsi : « a) que soit pleinement reconnue, dans toute la région, l'égalité de statut des langues française et anglaise ; b) qu'à tous les échelons de l'administration publique les services soient accessibles dans les deux langues » (§ 380). Il s'ensuit qu'à l'échelon fédéral tous les services comportant des rapports avec le public (bureaux de poste, bureau régional de l'impôt, bureaux de placement, gares, etc.) doivent avoir un personnel apte à traiter en tout temps avec les anglophones et les francophones. Dans la pratique, les anglophones ne sont pas en butte à beaucoup de problèmes. Par exemple, en 1965, sur 2 725 fonctionnaires (appartenant à 19 organismes de la capitale) en rapport fréquent avec le public, plus de 99 % pouvaient exercer leur fonction en anglais. Par contre, 32 % seulement en étaient capables en français¹. C'est là, évidemment, une situation à corriger.

1. *La capitale fédérale*, tableau n° 5.2, p. 139.

205. Il semble que, du point de vue de la politique du gouvernement, ces questions ont déjà leurs réponses, pour ce qui est de la capitale, dans l'article 4 du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique¹, de 1967, et dans la Loi concernant le statut des langues officielles du Canada. Cette loi est très explicite :

Il incombe aux ministères, départements et organismes du Gouvernement du Canada, ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créées en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, dans la région de la Capitale nationale d'une part et, d'autre part, au lieu de leur siège ou bureau central au Canada s'il est situé à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ainsi qu'en chacun de leurs principaux bureaux ouverts dans un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles².

Panneaux et inscriptions

206. La politique du gouvernement est moins avancée en ce qui concerne certains aspects de la présence fédérale, notamment la question en quelque sorte symbolique des panneaux et inscriptions des immeubles du gouvernement, puisqu'un très grand nombre ne sont encore qu'en anglais. Selon la politique du ministère des Travaux publics, dont relèvent la gestion et l'entretien des immeubles fédéraux, les inscriptions sur les immeubles nouveaux ou en voie de rénovation doivent être bilingues dans la capitale et dans le reste du Canada. Pour les immeubles existants, aucun changement n'est apporté, à moins que l'organisme intéressé n'en fasse la demande.

Recommandation n° 3

207. À notre avis, cette méthode n'est pas assez rapide pour la région de la capitale, étant donné la valeur symbolique qu'y prennent les inscriptions. Il faut une politique plus positive. En conséquence, **nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics.** Cette recommandation s'applique également aux édifices ou locaux dans la capitale, occupés par les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, qui ne seraient pas gérés par le ministère des Travaux publics.

Garçons d'ascenseur et commissionnaires

208. Il n'y a pas, nous semble-t-il, de politique linguistique générale concernant les garçons d'ascenseur et les commissionnaires, sauf celle d'affecter des bilingues aux rares organismes qui en ont fait la demande expresse. Tous les garçons d'ascenseur et même les commissionnaires ayant des contacts assez fréquents avec le public ou avec les fonctionnaires devraient être aptes à parler les deux langues. Le degré de bilin-

1. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, vol. 3^a livre III, §§ 352-353.

2. Loi sur les langues officielles du Canada, S. C. 1969, 17-18 Eliz. II, chap. 54, art. 9, § 1.

guisme exigé pour ces fonctions n'est sans doute pas très élevé. D'autre part, une application trop rapide de cette politique entraînerait des injustices. Il faudrait toutefois que d'ici cinq ans les garçons d'ascenseur des immeubles appartenant au gouvernement fédéral et les commissionnaires qui ont beaucoup de contacts avec le public ou les fonctionnaires puissent tous remplir leurs fonctions dans les deux langues, et que le nouveau personnel satisfasse désormais à cette exigence.

209. Dans le domaine du téléphone, les inscriptions des services du gouvernement fédéral dans l'annuaire d'Ottawa démontrent qu'il y a lieu pour le gouvernement d'examiner, jusque dans les moindres détails, l'image qu'il projette. Le gouvernement du Canada y a figuré pour la première fois en français et en anglais dans l'édition de 1968. Mais la version française suit l'inscription en anglais au lieu de paraître dans l'ordre alphabétique. De plus, dans les pages jaunes, le gouvernement ne figure qu'en anglais. Il faudra corriger ces irrégularités et les éviter à l'avenir, ce qui coûtera sûrement moins cher que les ennuis et les irritations dont elles sont cause.

Services
téléphoniques

210. Les standardistes du gouvernement fédéral sont fournies par la Compagnie de téléphone Bell. En 1965, dans la région Ottawa-Hull, 45 % d'entre elles étaient bilingues. Comme il existe des règles bien définies pour passer un appel à une autre standardiste quand surviennent des difficultés de langue, nous ne croyons pas devoir formuler de recommandation précise sur ce point.

211. Il se pose un problème d'un autre ordre dans le cas des immeubles que le gouvernement prend à bail. Depuis le début du siècle, le gouvernement doit louer une partie des locaux dont ses services ont besoin dans la capitale. La proportion des locaux loués est passée de 17 % en mai 1965 à 30 % en août 1968. Le gouvernement n'y a pas d'autorité directe sur le milieu du point de vue des langues, ce qui semble plutôt anormal quand il est le principal ou le seul locataire.

Locaux pris à bail

212. On pourrait appliquer en l'occurrence le principe que nous avons brièvement exposé dans le livre premier de notre rapport (§ 278), et qui consisterait à insérer dans les baux ou contrats de location une clause relative à l'emploi des langues. En conséquence, **nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires.** Les nouvelles conventions pourraient comporter cette disposition, et on pourrait modifier les anciennes avec l'accord des propriétaires.

Recommandation
n° 4

Subventions pour
des travaux
publics

213. Il est un autre moyen pour le gouvernement fédéral de favoriser l'égalité des deux langues officielles. Le gouvernement fédéral et la Commission de la capitale nationale ont souvent accordé des subventions pour divers travaux publics dans la région de la capitale, tels qu'usines d'épuration, égouts collecteurs, autoroutes et ponts. Ils ont parfois octroyé cette aide sous certaines conditions. Ainsi, dans le cas du Centre municipal d'Ottawa, l'aide financière obligeait à respecter les priorités fédérales pour le calendrier des travaux.

Recommandation
n° 5

214. Le gouvernement fédéral pourrait, quand les circonstances s'y prêtent, accompagner de conditions d'ordre linguistique les subventions particulières qu'il accorde dans la région de la capitale. Évidemment, beaucoup de travaux publics n'ont aucune incidence linguistique, mais s'il s'agit d'un pont, d'une autoroute ou d'un centre municipal, il conviendrait que le gouvernement exige qu'on respecte l'égalité des deux langues sur les lieux, une fois les travaux achevés ou même quand ils sont en cours. Si cette politique avait été en vigueur en 1965, par exemple, la controverse sur les panneaux unilingues aux approches du pont interprovincial Cartier-Macdonald dans le secteur ontarien n'aurait pas eu lieu. En conséquence, **nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale), accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés.**

Priorité aux
institutions les
plus en vue

215. Quelques institutions fédérales sont à considérer à part, parce qu'elles s'imposent davantage à l'attention publique. Ce sont, entre autres, les immeubles du Parlement, la Galerie nationale, les Musées nationaux, la Bibliothèque nationale, les Archives publiques et le Centre national des arts. On peut aussi mentionner la Gendarmerie royale, pour ce qui est du service d'ordre sur la colline du Parlement ou sur les routes de promenade fédérales. Comme ces institutions symbolisent en quelque sorte le Canada, il convient de leur accorder un rôle prioritaire dans la mise en œuvre de l'égalité linguistique. Certaines d'entre elles ont déjà fait des progrès remarquables en ce sens. Aussi proposons-nous, pour les institutions fédérales dont le personnel a beaucoup de contacts avec le public, un programme qui permette d'atteindre à l'égalité linguistique, dans les délais suivants : a) un an pour les panneaux et inscriptions, à l'extérieur et à l'intérieur des immeubles ; b) un an dans le cas des garçons d'ascenseur, des commissionnaires et des gardiens ; c) deux ans pour le service de la Gendarmerie royale sur la colline du Parlement et les routes de promenade fédérales.

216. Il reste à examiner la question plus abstraite de la manière dont le gouvernement fédéral assure ses services en français et en anglais. Souvent ils existent en français, mais ne s'obtiennent que sur demande expresse des intéressés. De plus, il arrive que cela même soit impossible. Dans la région de la capitale fédérale, un francophone s'adressant dans sa langue maternelle à un inconnu risque de ne pas être compris, de se trouver dans une situation embarrassante, voire d'essuyer une rebuffade. Afin de corriger la situation, **nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande.**

Recommandation
n° 6

217. Les questions que nous soulevons ici peuvent apparaître à certains comme marginales par rapport à celles du monde du travail traitées dans le livre III, mais elles ont néanmoins leur importance. Le gouvernement fédéral pourrait faire beaucoup dans la capitale, s'il adoptait une politique linguistique large et bien conçue pour les activités de son ressort. Il pourrait même étendre cette politique à ses relations contractuelles avec d'autres gouvernements ou avec le secteur privé. Surtout, il peut donner, dans la capitale, un exemple précis d'égalité linguistique.

b. Les gouvernements provinciaux

218. Dans le livre premier de notre rapport, nous avons formé le vœu que nos propositions sur les districts bilingues soient appliquées aux deux secteurs de la région de la capitale (§§ 371-380). Comme étape vers la mise en œuvre d'un régime linguistique convenant à la capitale fédérale, **nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale.** Plusieurs organismes publics provinciaux de l'Ontario assurent actuellement des services en d'autres langues que l'anglais et le français. Nous n'entendons pas, en formulant la présente recommandation, que ces services supplémentaires soient touchés ou réduits de quelque façon.

Recommandation
n° 7

219. Dans le cas de l'Ontario, la mise en œuvre de cette recommandation entraînera des changements importants. Certains organismes devront continuer à améliorer les connaissances de leur personnel en matière de langue. Les lettres provenant de particuliers ou de groupe-

ments francophones feront l'objet de réponses en français, contrairement à la pratique suivie jusqu'ici. Cette mesure est déjà incluse dans la politique nouvelle du gouvernement ontarien¹. Pour communiquer avec les citoyens de la région de la capitale fédérale, on pourrait utiliser des formulaires bilingues et la gamme des imprimés en langue française devra être considérablement élargie.

220. Une nouvelle attitude à l'égard des services en français est plus importante que telle ou telle réforme. Trop souvent, les organismes gouvernementaux ontariens n'ont dispensé leurs services en français que lorsqu'il n'y avait pas d'autre moyen de communication. Si le particulier savait suffisamment l'anglais, c'est lui, plutôt que le fonctionnaire, qui devait faire l'effort de s'exprimer dans une langue qui n'était pas la sienne. C'est pourquoi nous avons formellement recommandé que le choix de la langue de communication soit laissé au particulier.

221. Les changements à demander à l'administration provinciale en secteur québécois sont moins importants. En 1965, les 12 ministères ayant des bureaux dans la région de la capitale fédérale assuraient des services en anglais comme en français, mais l'un d'entre eux a déclaré avoir pour politique d'employer le français, sauf s'il était impossible de communiquer dans cette langue. À peu près 90 % du personnel pouvaient remplir leurs fonctions en français ou en anglais. Les réponses aux lettres étaient rédigées dans la langue du correspondant. Certains ministères ont signalé des disparités quant à la documentation offerte en anglais.

222. Les deux provinces ne semblent pas avoir de politique linguistique générale pour la région de la capitale. Les dispositions à prendre en ce domaine sont largement laissées à la discrétion des fonctionnaires locaux de chaque ministère. S'il est possible de déceler certaines normes générales — plus généreuses au Québec qu'en Ontario —, il y a de fortes variations d'un ministère à l'autre dans chaque secteur. Il faudrait uniformiser la politique linguistique des provinces pour la région de la capitale fédérale et l'exprimer clairement dans des textes législatifs. La minorité de chaque secteur se sentirait plus en sécurité, si l'égalité de l'anglais et du français dans la région reposait sur la loi.

223. Chacun des deux secteurs, nous l'avons déjà souligné, porte nettement l'empreinte provinciale. En reconnaissant par une loi l'égalité des deux langues, les autorités provinciales permettraient un grand pas sur la voie d'une capitale fédérale symbolisant les valeurs et les idéaux d'un pays fédératif bilingue.

1. Déclaration du premier ministre Robarts, le 5 février 1968, dans *Conférence constitutionnelle — Délibérations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 38.

c. Les administrations municipales et régionales

224. Un bon nombre de nos observations relatives au gouvernement provincial peuvent s'appliquer aux divers types d'administrations locales de la région. Comme les administrations municipales sont créées par les provinces et soumises à leur autorité à bien des égards, il n'est pas étonnant qu'il y ait des points communs entre elles et les gouvernements provinciaux. On note cependant une différence importante : alors que les territoires respectifs de l'Ontario et du Québec sont extérieurs, pour une très large part, à la région de la capitale fédérale, ceux des administrations locales en question s'y insèrent dans leur totalité ou à peu d'étendue près. Les municipalités étroitement liées à la capitale et à ce qu'elle symbolise se prêtent donc mieux à l'instauration d'une pleine égalité linguistique que les provinces où elles sont situées.

Les administrations
municipales

225. L'égalité linguistique dans les services municipaux est de toute première importance. Lorsque des citoyens de la région de la capitale s'adressent par téléphone en français ou en anglais aux services de leur municipalité, il faudrait les mettre immédiatement en relation avec un fonctionnaire qui puisse leur répondre dans leur propre langue, même s'il s'agit de questions compliquées. Cette règle s'appliquerait également aux contacts directs et à la correspondance. Les imprimés à l'usage du public, y compris la documentation publicitaire, les plans touristiques, et même les imprimés fournis par les autorités provinciales à l'intention des municipalités, seraient offerts dans les deux langues ou en version bilingue. L'important, selon nous, est que tous puissent compter sur pareils services, quelle que soit la section de l'administration municipale avec laquelle ils envisagent de traiter.

L'égalité linguistique
et les services
municipaux

226. Au cours de notre enquête, nous avons étudié les usages en matière de langue dans les 13 administrations municipales de la région métropolitaine d'Ottawa¹. Les huit municipalités du secteur québécois, même celles à personnel très restreint, ont fait en sorte de pouvoir dispenser une large gamme de services en anglais et en français. Pour un grand nombre de ces services, le bilinguisme est obligatoire en vertu du Code municipal. Une assez bonne connaissance des deux langues chez les fonctionnaires municipaux a facilité les choses. Dans le secteur ontarien, une municipalité, celle de Vanier, se compare aux municipalités québécoises quant au bilinguisme des services. Elle a fait des efforts particuliers en ce sens ; en 1965, à peu près 75 % de ses fonctionnaires pouvaient être considérés comme aptes à remplir leurs fonctions dans les deux langues. Les quatre autres municipalités du secteur ontarien, qui comptent près des trois quarts de la population de la région, suivent de plus près l'usage de la province. Leurs services

1. *La capitale fédérale*, chap. III et IV.

sont dispensés en anglais dans chaque division de l'administration et à tous les niveaux ; quant aux services en français, ils sont très limités, quantitativement et qualitativement. Ottawa est du nombre de ces municipalités.

Rôle important
d'Ottawa

227. Le rôle joué par Ottawa dans la vie de la région est particulièrement important. Tout d'abord, cette ville, plutôt que la région, symbolise pour beaucoup de Canadiens la capitale du pays. Sur un plan plus concret, Ottawa renfermait, en 1966, 59 % de la population de la zone métropolitaine de recensement ; un an plus tôt, il avait à son emploi 80 % des fonctionnaires municipaux. Bien que surtout anglophone, Ottawa compte un plus fort contingent de francophones que toute autre municipalité de la région de la capitale fédérale, voire que toute municipalité située à l'ouest de l'agglomération montréalaise. De plus, l'expérience et l'exemple d'Ottawa dans la réforme en matière de langue rendront la transition plus facile aux municipalités de banlieue du secteur ontarien. Pour des raisons d'ordre pratique et symbolique, il importe que, dans l'organisation de services municipaux bilingues, ce soit Ottawa qui donne le ton aux municipalités ontariennes.

Première étape

228. Bien sûr, l'instauration du bilinguisme ne saurait se faire du jour au lendemain, mais elle est possible par des améliorations progressives en trois étapes. Au cours de la première, on réaliserait très rapidement certaines réformes. Par exemple, les rapports téléphoniques avec le public seraient améliorés. La liste des services inscrits dans l'annuaire figurerait en français et en anglais, de façon à permettre aux francophones de les repérer plus facilement. Des standardistes unilingues au central de l'hôtel de ville, qui, comme notre enquête l'a révélé, n'acheminent pas les appels en français vers les services où l'on pourrait y répondre, apprendraient des formules simples pour transmettre ces appels à des téléphonistes bilingues, ou seraient affectées à des tâches moins importantes. De plus, on utiliserait à Ottawa une formule bilingue d'identification pour les appels téléphoniques de l'extérieur, comme cela se pratique à Vanier. Ces mesures élémentaires réduiraient la résistance psychologique à l'emploi du français à l'hôtel de ville.

229. Certains services municipaux pourraient multiplier les possibilités de rapports directs en français, moyennant une analyse des relations de leurs fonctionnaires bilingues et unilingues avec le public. De légères corrections, semble-t-il, donneraient des résultats. Là où ces moyens ne suffiraient pas, il faudrait recourir au recrutement de standardistes et de secrétaires bilingues pour les postes vacants, ou, au besoin, à des mutations entre services.

230. Pour les communications écrites, on pourrait aussi adopter des mesures à court terme du même ordre. La ville aurait pour politique de répondre en français aux lettres en cette langue. Certains services

le font déjà, et il devrait être possible de généraliser cette pratique. Les avis au public pourraient être rédigés dans les deux langues, comme cela se pratique dans certains cas. Là encore, il semblerait possible d'appliquer cette mesure aux imprimés à l'usage du public, y compris la documentation touristique et aussi les imprimés qui sont prescrits par le gouvernement ontarien ou qui en émanent.

231. Il se peut qu'au cours de cette première étape, on n'ait pas fréquemment recours aux services en français, mais la manifestation d'une plus grande aptitude à les assurer entraînera dans les rapports entre le public et les fonctionnaires municipaux un usage plus répandu du français, lequel incitera la ville à pousser plus loin son effort.

232. À la seconde étape, le but à poursuivre serait qu'une proportion suffisante du personnel technique et spécialisé ayant des contacts avec le public puisse y employer le français ou l'anglais, selon le choix du particulier. Cela se pratique déjà dans certains services, au moins jusqu'à un certain point. La qualité des services en français s'améliorera considérablement avec la généralisation de cet usage.

Seconde étape

233. C'est là un objectif à moyen terme que nous croyons réaliste en ce qui concerne l'administration municipale d'Ottawa. Il faudrait que dans le recrutement on accorde une plus grande importance au bilinguisme que du temps de notre enquête. Les récentes réformes de l'éducation en Ontario et au Québec amèneront sur le marché du travail un plus grand nombre de francophones de formation technique. Et plus d'anglophones apprendront convenablement le français dans la région même de la capitale fédérale, l'enseignement de cette langue commençant plus tôt et étant dispensé selon de meilleures méthodes. Dans le milieu de travail, l'accroissement de la documentation dans les deux langues contribuera au progrès du bilinguisme chez le personnel. Enfin, les autorités publiques intéressées pourraient envisager l'inscription de certains fonctionnaires des municipalités de la région aux cours de langues de la fonction publique.

234. À la troisième et dernière étape, on pourrait exiger que les chefs des grands services et les autres fonctionnaires supérieurs de l'administration municipale soient en mesure d'accomplir leurs tâches en français ou en anglais, selon les circonstances, et faire de cette aptitude une qualité requise de tout haut fonctionnaire d'Ottawa et des autres municipalités comprises dans la région de la capitale, notamment Hull et Vanier.

Troisième étape

235. Pour assurer des services en français, la ville d'Ottawa dispose d'excellents moyens. Ni la question financière, ni le personnel ne devraient poser d'obstacles considérables. Ottawa est une des municipalités les plus riches de la région et, en 1965, son personnel appointé comptait 29 % de bilingues, soit une proportion plus élevée que pour

l'ensemble de la population. À notre avis, le problème ne tient pas aux ressources, mais aux attitudes. Jusqu'ici, assurer des services en français ne figurait pas assez haut dans l'ordre des priorités de l'administration municipale.

Recommandation
n° 8

236. Le seul jeu des diverses forces politiques des milieux municipaux d'Ottawa ne peut guère aboutir à ces changements. Un certain stimulant extérieur serait donc nécessaire. Afin que soit instauré le régime linguistique convenant aux municipalités de la région de la capitale, nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. L'argument en faveur de cette garantie juridique est sensiblement le même que dans le cas des services provinciaux. À notre avis, il faudrait que la population de la région de la capitale puisse s'appuyer sur un droit pour bénéficier de services municipaux en anglais et en français, plutôt que d'avoir à s'en remettre au bon plaisir des autorités municipales. Ainsi, tout citoyen de la région faisant partie d'une minorité de langue officielle à l'échelle de la municipalité, de la région de la capitale fédérale ou de la province, verrait ses droits reconnus par une loi.

237. Le gouvernement fédéral, nous l'avons déjà relevé, est concerné aussi par le régime linguistique de la région, ayant exercé sur le progrès de celle-ci une influence considérable. Si les autorités municipales et fédérales y ont un intérêt commun, il conviendrait donc qu'elles se consultent et s'entendent sur la politique à suivre.

Les administrations
régionales

238. La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, de création récente, correspond largement au secteur ontarien de la Région de la capitale nationale. Cet organisme, étant donné l'étendue de ses attributions, jouera certainement un rôle important dans la région. Il influera aussi sur les relations entre les deux groupes de langues officielles.

239. En premier lieu, les francophones de Vanier et, dans une certaine mesure, de Gloucester, ont réussi à s'imposer dans ces municipalités. Toutefois, les francophones du secteur ontarien sont en minorité dans la municipalité régionale. Il y a donc risque que les minorités francophones qui avaient de l'importance dans de plus petites localités et pouvaient ainsi faire respecter de façon satisfaisante leurs exigences linguistiques, ne puissent plus obtenir de services en leur langue de la part d'une administration régionale moins accessible.

240. En second lieu, ce danger s'accroît du fait de la prédominance, dans les affaires régionales, de la ville d'Ottawa, aux antécédents médiocres en fait de services bilingues. Ottawa détient la majorité au conseil régional et a muté une grande partie de son personnel, dont

certaines services entiers, à la nouvelle municipalité. Son influence sur l'administration régionale compte parmi nos raisons de recommander que celle-ci adopte sous peu le régime de bilinguisme.

241. Il a aussi été longuement question d'administration régionale dans le secteur québécois, et récemment la province a créé une telle administration, la Communauté régionale de l'Outaouais¹. Comme les municipalités du Québec ont su généralement assurer des services dans les deux langues officielles, leur fusion en une forme quelconque d'administration régionale ne posera vraisemblablement pas de problème linguistique, comme dans le secteur ontarien. Néanmoins, les principes généraux s'appliquent aux deux secteurs.

242. L'avènement d'une administration régionale peut contribuer à l'égalité linguistique en fournissant l'occasion de formuler officiellement des politiques nouvelles et de mettre en œuvre de nouvelles méthodes. On ne semble pas, du côté ontarien, avoir saisi cette occasion : la loi constitutive ne renferme pas de clause relative aux langues ; aucune politique d'égalité n'a été énoncée par l'administration régionale, où semblent s'imposer les habitudes de la ville d'Ottawa. Il ne suffit pas de quelques mesures, largement symboliques, accordées à titre de concessions à la minorité linguistique. De nombreux membres de cette minorité sont majoritaires dans leur propre municipalité. Pour maintenir les avantages dont ils jouissent déjà, il faut, indépendamment des raisons invoquées plus haut, concevoir la municipalité régionale non pas même comme un district bilingue, mais comme une administration où les deux langues soient sur un pied d'égalité. En conséquence, et comme pour les municipalités, **nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale.** Nous préconisons que le gouvernement fédéral et les deux gouvernements provinciaux veillent de concert à maintenir à l'échelon régional un régime linguistique approprié.

Recommandation
n° 9

243. Nous avons recommandé, dans le livre premier, « que l'usage du français et de l'anglais soit permis dans les débats de tous les gouvernements locaux ; que tous les règlements soient rédigés et publiés dans les deux langues ; que tous les principaux documents publics soient accessibles dans les deux langues et que tous les services administratifs soient dispensés dans les deux langues » (§ 380). Cependant, l'emploi des langues dans les organismes publics, tels que les conseils municipaux et les commissions scolaires, dépend en grande partie de la situation locale, c'est-à-dire de la langue maternelle des personnes élues à ces

Les conseils
municipaux

1. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, *Lois du Québec 1969*, chap. 85, Éditeur officiel du Québec, 1969.

conseils et des électeurs, du poids des coutumes, et de la capacité de ces administrations à servir le public dans les deux langues. Étant donné tous ces éléments, le fonctionnement de beaucoup d'organismes locaux va demeurer largement unilingue dans l'avenir prochain. L'essentiel est que le droit d'utiliser le français ou l'anglais soit garanti par une législation provinciale. Les attitudes et les politiques fédérales et provinciales devraient, avec le temps, concourir à entamer l'unilinguisme actuel de nombreux conseils.

d. Les tribunaux

244. Dans le livre premier, nous avons recommandé qu'au sein de la région de la capitale fédérale « tous les tribunaux acceptent que les plaidoiries soient faites en français ou en anglais et que les tribunaux de première instance puissent rendre la justice dans les deux langues » (§ 380). Le droit d'utiliser le français ou l'anglais est déjà garanti pour tous les tribunaux du secteur québécois et pour tous les tribunaux fédéraux par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Notre recommandation s'applique donc principalement au système judiciaire ontarien.

245. La difficulté à faire adopter le bilinguisme par les tribunaux ontariens de la région d'Ottawa tient surtout à ce qu'ils font partie d'un système conçu pour une province unilingue. Comme, au contraire, le système judiciaire québécois est bilingue, les tribunaux du district de Hull ne posent pas ce problème. Parce que les causes entendues à Ottawa peuvent être portées en appel devant la cour d'appel unilingue d'Ontario, on considère que tous les documents et toutes les plaidoiries doivent être rédigés en anglais. De même, les documents enregistrés dans le comté de Carleton doivent être en anglais, de façon à être accessibles aux anglophones des autres parties de la province qui peuvent avoir à les consulter pour des recherches de titres ou pour d'autres raisons.

246. À la suite de la publication du livre premier de notre rapport final, le gouvernement d'Ontario a mis sur pied un comité de travail pour étudier le problème du bilinguisme dans le domaine judiciaire. L'usage de la province continue de déterminer celui du comté de Carleton, d'où l'anomalie suivante : une partie de la région de la capitale n'a pas de système judiciaire qui permette de dispenser la justice dans les deux langues officielles du pays. Il faut donc accorder une haute priorité aux mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

247. Si une réforme de tout le système judiciaire de l'Ontario est nécessaire, certaines mesures devraient être prises immédiatement dans la région de la capitale. Par exemple, on pourrait, à la demande de l'accusé, tenir en français les séances des procès de première instance et des procès *de novo* dans les cours criminelles et, au besoin, traduire

leur compte rendu, s'il y a appel. Certains documents utilisés dans ces cours, tels que sommations, contraventions, etc., devraient être bilingues. On pourrait aussi avoir recours plus régulièrement à des interprètes, et offrir gratuitement leurs services. On prendrait des mesures pour assurer dans ces cours la présence d'employés bilingues parmi le personnel ayant des contacts avec le public.

248. On pourrait prendre des dispositions semblables pour les séances de première instance dans les cours de juridiction civile, bien que là le problème soit plus complexe du fait des conclusions et autres procédures préliminaires, surtout quand les parties ne parlent pas la même langue officielle. Il n'en reste pas moins que de telles dispositions contribueraient à réaliser l'égalité linguistique devant les tribunaux ontariens de la région de la capitale.

249. En attendant la réforme de l'emploi des langues dans le système judiciaire ontarien, **nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale.**

Recommandation
n° 10

2. Éducation

250. Le livre II de notre rapport est consacré à l'éducation. Nous y proposons des politiques générales et y formulons des recommandations qui valent pour la région de la capitale fédérale. Cependant, celle-ci constitue un sujet qu'il convient d'étudier dans le détail. Nous devons examiner dans leur cadre provincial les ressources et les possibilités des secteurs ontarien et québécois en matière d'enseignement. Dans chaque province, les attributions sont partagées entre les ministères de l'Éducation et les commissions scolaires locales. Il y a donc lieu de retracer l'évolution des provinces sur le plan des politiques et de l'administration, et d'examiner l'organisation et la gestion de l'enseignement à l'échelon local. Il faut aussi tenir compte du rôle joué par le gouvernement fédéral, en tant que contribuable, dans la capitale.

251. L'Ontario et le Québec ont compris combien il importe que les minorités de langue officielle aient leurs écoles. Dans les deux provinces, les politiques scolaires et l'enseignement proprement dit sont en pleine transformation ; aussi est-il difficile de préciser quelles étapes ont été franchies ou quel progrès a été réalisé. Le ministère ontarien de l'Éducation est en train de transformer tout son enseignement du français dans le sens de nos recommandations et de celles de son propre comité spécial sur les écoles de langue française¹. La

Évolution sur le
plan provincial

1. *Rapport du Comité sur les écoles de langue française de l'Ontario*, Toronto, ministère de l'Éducation, novembre 1968.

province de Québec poursuit un programme à long terme en matière de réorganisation et d'expansion de son système d'enseignement.

Autres problèmes

252. Il reste encore certains grands problèmes à résoudre, dont celui de l'étendue et de la qualité de l'enseignement en langue française dans le secteur ontarien. Il y a encore pénurie de professeurs francophones compétents, de manuels en langue française et d'instruments pédagogiques. En 1968, à l'élémentaire, plus de 25 % du personnel enseignant des écoles de langue française d'Ottawa avaient des brevets inférieurs au minimum général de la province, contre 10 % dans le cas des écoles séparées de langue anglaise ; il ne se trouvait aucun enseignant des écoles publiques de langue anglaise dans cette situation¹. D'autre part, l'enseignement secondaire de langue française connaît un développement considérable en Ontario, et il se pose, à ce niveau, les problèmes les plus complexes². On en constate de semblables au Québec, mais ils sont moins aigus, les écoles de langue anglaise de cette province s'étant toujours développées à un rythme suffisant³. Toutefois, au Québec comme en Ontario, l'effort énorme qui est demandé à tout le secteur de l'enseignement et les problèmes particuliers qui se posent aux écoles de la minorité de langue officielle devraient être examinés dans une optique à long terme.

Le niveau local

253. Si les problèmes subsistent à l'échelon provincial, on a déjà beaucoup accompli, et d'importantes améliorations devraient découler de l'action provinciale en cours. Il est nécessaire cependant d'étudier la structure locale de l'administration de l'enseignement dans la région de la capitale, afin d'en mieux saisir tous les éléments. Nous avons dû, au cours de notre étude, considérer les écoles sous l'angle de la religion plutôt que de la langue, puisque c'est sur cette base que, dans les deux provinces, s'établissent les divers systèmes et que se fondent les statistiques. Nous nous intéresserons à deux aspects importants de la question : le financement et la représentation.

Le secteur ontarien

254. C'est dans le secteur ontarien de la région de la capitale qu'une minorité de langue officielle compte les plus forts effectifs scolaires. À l'élémentaire, la plupart des jeunes francophones de ce secteur fréquentent les écoles séparées. Notre enquête a établi qu'il y avait peu de disparités d'ordre général entre les sections française et anglaise des écoles séparées, mais a révélé par ailleurs de grands écarts entre les écoles séparées et les écoles publiques, quant aux installations et au matériel.

1. Chiffres fournis par les commissions scolaires publiques et séparées d'Ottawa.

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, livre II, §§ 211-237.

3. *Ibid.*, chapitre IV.

255. La qualité des services étant liée aux ressources, nous avons analysé les revenus de la commission des écoles publiques et de celle des écoles séparées d'Ottawa. Les revenus de la première, malgré des effectifs un peu moindres, dépassaient ceux de la seconde de \$ 29 millions pour la période étudiée. La différence moyenne par élève qui était de \$ 147 par année, a varié entre \$ 123 en 1960 et \$ 173 en 1962. Prolongeant notre étude d'une autre décennie dans le passé, nous sommes arrivés à un écart global de \$ 50 millions entre les deux organismes. On trouvera au tableau n° 3 la comparaison des revenus pour la période allant de 1960 à 1968.

Ressources des
commissions
scolaires d'Ottawa

TABLEAU 3 Revenu par élève — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968

	Écoles publiques			Écoles séparées			Différence	
	Revenu (en mil- lions) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	Revenu (en mil- lions) \$	Effectifs	Reve- nu par élève \$	En mil- lions \$	Par élève \$
Total	104,14	239 668		75,01	240 624		29,13	
1960	7,71	24 371	316	4,40	22 740	193	3,31	123
1961	8,90	24 551	362	4,93	23 817	207	3,97	155
1962	9,89	24 799	399	5,60	24 788	226	4,29	173
1963	10,44	25 074	416	6,33	25 638	247	4,11	169
1964	11,17	25 647	436	8,00	26 600	301	3,17	135
1965	11,65	26 014	447	8,60	27 243	315	3,05	132
1966	13,01	26 110	498	9,97	28 981	344	3,04	154
1967	14,54	26 551	547	12,59	30 036	419	1,95	128
1968*	16,83	26 551	336	14,59	30 781	473	2,24	160

Source : Budgets et rapports annuels des commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa, 1960-1968.

* Chiffres provisoires.

256. Cette différence tient surtout au système fiscal de l'Ontario et à la répartition des recettes entre les commissions scolaires. Pour les écoles élémentaires, elle est déterminée par la religion du contribuable. Mais, sauf mention expresse de leur destination, les versements des catholiques sont attribués aux écoles publiques. Pour destiner aux écoles séparées une part de leurs impôts, les compagnies doivent établir qu'elle n'est pas supérieure à celle des actions détenues par des

catholiques¹. De plus, les montants de certaines subventions provinciales sont fondés sur la part des impôts revenant à une commission scolaire, ce qui ajoute à l'écart découlant de l'assiette fiscale.

257. Les conséquences de ce système peuvent être lourdes. D'après le recensement de 1961, les catholiques formaient plus de 45 % de la population d'Ottawa. Il serait étonnant que ce pourcentage ait beaucoup varié depuis. Or, en 1968, la commission des écoles séparées d'Ottawa recevait quelque 29 % de la taxe foncière résidentielle et 8 % de la taxe foncière commerciale. Au cours de la période 1960-1968, plus de 75 % des recettes fiscales ont été attribuées à la commission des écoles publiques, dont relevaient quelque 47 % des élèves du cours élémentaire. Le tableau n° 4 montre le partage des recettes fiscales. Il y a eu progrès sous ce rapport, grâce à l'Ontario Tax Foundation Plan (le « plan Robarts »), qui est entré en vigueur en 1963. En comparant les tableaux nos 3 et 4, on verra que les subventions provinciales ont beaucoup amélioré la situation financière des écoles séparées, réduisant en 1967 l'écart de revenu par élève de \$ 318 à \$ 128. Malgré ce progrès, l'anomalie fondamentale demeure.

TABLEAU 4 Revenu de l'impôt foncier résidentiel et commercial — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1960-1968

	Écoles publiques			Écoles séparées			Différence par élève \$
	Revenu total (en milliers) \$	Effectifs	Revenu par élève \$	Revenu total (en milliers) \$	Effectifs	Revenu par élève \$	
1960	5 817	24 371	239	2 420	22 740	107	132
1961	6 717	24 551	274	2 639	23 817	111	163
1962	7 299	24 799	294	2 990	24 788	121	173
1963	7 573	25 074	302	2 987	25 638	117	185
1964	7 962	25 647	310	2 823	26 600	106	204
1965	8 432	26 014	324	2 594	27 243	95	229
1966	9 355	26 110	358	2 784	28 981	96	262
1967	11 263	26 551	424	3 196	30 036	106	318
1968*	12 799	26 551	481	3 376	30 781	109	372

Source : Budgets et rapports annuels des commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa, 1960-1968.

* Chiffres provisoires.

258. Les différences de revenu ont eu des effets qualitatifs et quantitatifs sur les deux systèmes d'enseignement élémentaire. Ils se mesurent,

1. The Separate Schools Act, R. S. O. 1960, chap. 368.

entre autres, aux installations que les deux commissions scolaires ont pu fournir. Pour ce qui est des locaux, la commission des écoles publiques dispose, par exemple, de gymnases, de classes d'enseignement ménager et de dessin industriel, etc. En 1967, il y avait un gymnase dans toutes les écoles publiques, sauf une, mais dans 14 seulement des 93 écoles séparées. Ces chiffres témoignent de la grande disparité dont souffraient les écoles que fréquentent la plupart des jeunes francophones. Le tableau n° 5 résume cette situation.

TABLEAU 5 Salles de classe et locaux divers des écoles publiques et des écoles séparées — Ottawa, 1967

Genres de locaux	Écoles publiques			Écoles séparées		
	Nombre	Classes par école	Élèves par classe	Nombre	Classes par école	Élèves par classe
Classe	940	18	28	887	9	33
Gymnase et usages divers	52	1	510	14	0,2	2 145
Maternelle	67	1,3	396	84	0,9	357
Sciences ménagères et arts industriels	49	0,9	541	57	0,5	588

Source : Commissions des écoles publiques et des écoles séparées, Ottawa.

259. La comparaison des diplômes détenus par les enseignants des écoles publiques et par ceux des écoles séparées peut aussi servir à mesurer les disparités entre les deux commissions scolaires. En 1967, « l'échelle d'aptitudes pédagogiques » en fonction de laquelle sont déterminés les appointements a permis de constater qu'une proportion relativement faible d'enseignants des écoles séparées se classaient au-dessus de la classe 4, réservée à ceux qui détiennent au moins un diplôme universitaire. On peut dire, à cet égard, qu'en raison de revenus plus modestes, la commission des écoles séparées n'a pu attirer ni retenir les meilleurs enseignants, puisqu'elle ne pouvait leur offrir des appointements comparables à ceux que payait la commission des écoles publiques. Sur ce plan, il a été possible d'établir une comparaison entre les écoles de langue française et celles de langue anglaise. Une forte proportion des enseignants francophones se classaient au-dessous du niveau minimal fixé par le ministère de l'Éducation. De plus, une faible proportion des enseignants francophones ont amélioré leurs titres, par rapport aux enseignants anglophones. Cela tient probablement à ce qu'en Ontario les programmes d'études destinés aux francophones sont

Diplômes des enseignants

moins avancés et que les enseignants ont moins de possibilités de parfaire leur formation. On trouve au tableau n° 6 la répartition des enseignants dans l'échelle d'aptitudes pédagogiques.

TABLEAU 6 Classement du personnel enseignant — Commissions des écoles publiques et des écoles séparées d'Ottawa, 1967

Échelle d'aptitudes pédagogiques	Écoles publiques		Écoles séparées			
			anglophones		francophones	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total	1 209	100,0	659	100,0	705	100,0
Hors classe ¹	0	0,0	71	10,8	187	26,5
Classe 1	521	43,1	334	50,7	298	42,3
Classe 2	288	23,8	88	13,4	100	14,2
Classe 3	147	12,2	46	6,9	37	5,2
Classes 4 et +	253	20,9	120	18,2	83	11,8

Source : Commissions des écoles publiques et des écoles séparées.

1. Ne satisfont pas aux exigences minimales de la classe 1.

Équilibrer les
revenus des
commissions
scolaires

260. La comparaison entre les deux systèmes d'enseignement dans le secteur ontarien révèle que les élèves anglophones reçoivent en général un enseignement de meilleure qualité dans les écoles publiques, qui sont mieux équipées et dispensent une plus grande variété de cours que les écoles séparées, que fréquentent les francophones. Il faudrait parvenir à équilibrer les revenus annuels des deux commissions scolaires et à surmonter les séquelles de disparités anciennes en faveur de la commission des écoles publiques.

Les écoles
secondaires

261. Depuis 1968, année où en Ontario les écoles secondaires de langue française ont été prises en charge par les commissions des écoles publiques secondaires, le financement à ce niveau a accusé moins d'écart. Les écoles de langue anglaise et celles de langue française sont financées à partir d'un fonds commun, et tous les contribuables sont soumis au même taux d'impôt ; les anglophones catholiques qui ont opté pour des écoles privées doivent payer des droits supplémentaires. Parmi les problèmes des écoles élémentaires évoqués plus haut, bon nombre se posent également au secondaire ; l'intégration des écoles de langue française et de langue anglaise y marque un tournant décisif dans la voie du redressement général. Toutefois, la répartition de ressources peu abondantes entre les écoles de langue française conti-

nuera de poser des difficultés. Il va falloir que les intérêts de la population francophone soient bien représentés sur ce plan.

262. Dans le secteur québécois de la capitale fédérale, les écoles protestantes de langue anglaise sont assez bien pourvues par rapport aux écoles catholiques de langue française, plus nombreuses. La politique fiscale du Québec, contrairement à celle de l'Ontario, attribue aux différentes commissions scolaires à peu près le même revenu par élève. L'objet de cette politique est de leur permettre un enseignement et des installations d'une certaine qualité.

Le secteur québécois

263. Grâce à cette « normalisation », la communauté protestante de langue anglaise consacre de fortes sommes à l'enseignement. Au cours de l'exercice 1967-1968, les dépenses par élève engagées respectivement par la commission des écoles protestantes et par celle des écoles catholiques de Hull étaient du même ordre. D'autre part, étant donné que l'évaluation moyenne établie dans le cas des contribuables protestants dépassait les \$ 30 000, contre quelque \$ 8 800 pour les contribuables catholiques, les taux d'imposition étaient différents : 1,30 chez les protestants et 2,10 chez les catholiques. La politique fiscale du Québec ayant normalisé les revenus des commissions scolaires, les situations pécuniaires des catholiques et des protestants donnaient lieu à des taux d'imposition différents.

Financement

264. Dans l'étude du financement de l'enseignement dans la région de la capitale, le rôle du gouvernement fédéral, en tant que propriétaire et locataire important, doit aussi entrer en ligne de compte. Sur le plan de l'impôt municipal, la Couronne, en tant que locataire, occupe des locaux évalués à quelque \$ 31 millions dans le secteur ontarien ; en vertu des lois pertinentes de l'Ontario, l'impôt peut être réparti entre les écoles publiques et les écoles séparées. Toujours selon ces mêmes lois, et si le locataire n'intervient pas, les propriétaires des édifices décident seuls de la destination des impôts qu'ils payent ; comme nous l'avons vu plus haut, la plus grande partie est attribuée à la commission des écoles publiques. Les subventions aux municipalités, qui représentent les impôts sur les propriétés du gouvernement fédéral, offrent à celui-ci un autre moyen d'intervenir sur le plan du financement de l'enseignement. Ces subventions, qui se sont élevées à quelque \$ 3 millions pour la seule ville d'Ottawa en 1967, n'ont pas été affectées aux écoles jusqu'ici, mais versées à la trésorerie municipale. Quels que soient les changements dans la région de la capitale, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit analyser les conséquences de sa contribution au financement de l'enseignement dans cette région et s'assurer que les ressources sont réparties équitablement entre les divers systèmes scolaires.

Rôle du
gouvernement
fédéral

265. Pour conclure, rappelons que nous nous intéressons surtout aux possibilités qui s'offrent aux élèves francophones et anglophones sur le plan de l'enseignement. Dans le livre II, nous avons recommandé que « le droit de la minorité de langue officielle d'avoir ses propres écoles soit dissocié de toute considération touchant le caractère confessionnel de ces écoles » (§ 420). Forcément, la plus grande partie de notre analyse est fondée sur les différences d'ordre religieux, mais l'analyse des revenus et des dépenses des diverses commissions scolaires de la région de la capitale ne nous intéresse que dans la mesure où elle reflète la qualité des services offerts aux anglophones et aux francophones. Nous n'avons pas non plus l'intention de formuler des recommandations précises quant aux principes et aux méthodes qui touchent la fiscalité, sujet assez complexe et dont les incidences débordent notre mandat. Les dépenses consacrées à l'enseignement tiennent une place importante dans notre façon d'envisager le développement de la région de la capitale et, sur le plan financier, elles engagent les pouvoirs publics à tous les paliers. Les provinces intéressées et le gouvernement fédéral devraient consacrer aux revenus dont disposent les commissions scolaires de la région une étude dont l'objet serait d'éliminer les disparités susceptibles de se répercuter sur la qualité des services assurés par les diverses commissions à l'une ou l'autre des minorités de langue officielle.

Le droit de
représentation

266. Un autre aspect primordial de l'administration scolaire a trait à la représentation au sein des commissions et conseils locaux. À moins que les corps électifs et administratifs soient véritablement sensibilisés aux besoins particuliers des écoles des minorités de langue officielle, il n'est pas certain que l'enseignement donné dans ces écoles puisse jamais se comparer à celui dont jouit la majorité. À notre avis, la situation qui règne à l'heure actuelle dans le secteur ontarien de la capitale présente peu de possibilités sous ce rapport. À une époque où les provinces s'efforcent d'instaurer des unités administratives plus étendues, la population francophone du comté de Carleton relève encore de quatre administrations locales distinctes : la commission des écoles publiques de Carleton, qui administre les écoles élémentaires publiques et toutes les écoles secondaires du système d'enseignement public du comté ; la commission des écoles séparées du comté de Carleton ; le Conseil scolaire d'Ottawa, qui administre les écoles élémentaires publiques et toutes les écoles secondaires d'Ottawa, de Vanier et de Rockcliffe Park ; enfin, le Conseil des écoles séparées d'Ottawa, qui administre les écoles élémentaires séparées d'Ottawa, de Vanier et de Rockcliffe Park. Aussi l'influence politique des contribuables francophones se trouve-t-elle dispersée. À l'élémentaire, aucune formule précise ne prévoit la représentation des francophones, et au se-

condaire ils ne peuvent se faire entendre que par l'intermédiaire d'un comité consultatif. Si l'on veut assurer les mêmes possibilités de développement aux écoles de langue française, la participation des francophones à leur direction doit être renforcée et mieux définie.

267. Dans le secteur québécois, chacun des deux groupes linguistiques administre ses propres écoles, à l'exception des anglophones catholiques qui sont intégrés au système d'enseignement catholique. De plus, l'étendue des districts scolaires varie selon les degrés de l'enseignement et selon la population. C'est ainsi qu'au niveau élémentaire, le territoire de la commission scolaire protestante de l'agglomération de Hull (Protestant School Board of Greater Hull) s'étend à trois comtés et renferme une population anglophone dispersée et peu nombreuse. La Commission des écoles (élémentaires) catholiques de Hull, de son côté, exerce son autorité sur une région beaucoup plus restreinte en raison de la densité des effectifs francophones dans la municipalité. L'importance des unités administratives est variable parce qu'on a regroupé les fractions dispersées de la minorité au sein d'une unité administrative viable.

268. Il faudrait des mesures analogues dans le secteur ontarien pour regrouper les élèves francophones du comté de Carleton. Dans le cadre provincial, ce comté constitue une unité administrative bien délimitée et se prête à des mesures spéciales ; la plupart des écoles élémentaires et secondaires anglophones de la province relèvent déjà d'une administration de comté. Quoiqu'il convienne de regrouper toutes les écoles de langue française sous une même autorité pour leur permettre de profiter, elles aussi, des avantages que des unités administratives plus grandes offrent au système des écoles publiques, une telle mesure serait incompatible avec le caractère confessionnel des écoles élémentaires de langue française. Il est donc improbable que les écoles élémentaires et secondaires de langue française puissent relever de la même commission, comme c'est le cas pour les écoles publiques de langue anglaise. Rien ne s'opposerait, cependant, à ce que, dans le comté de Carleton, les écoles élémentaires séparées de langue française soient groupées sous une seule commission scolaire, ni à ce que toutes les écoles secondaires publiques de langue française relèvent d'une même commission ; cela permettrait d'offrir certains programmes et des services particuliers, de réduire les dépenses, dont les frais de transport, ainsi que d'attirer un personnel compétent et de le retenir. En conséquence, **nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa.** De plus, **nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa.** Ces deux mesures regrouperaient les

Recommandations
n^{os} 11 et 12

écoles francophones du secteur ontarien de la région de la capitale et rendraient plus rationnelle l'administration de l'enseignement en langue française. Cette réorganisation pourrait revêtir un caractère exceptionnel dans la région de la capitale, tout en demeurant compatible avec les structures provinciales.

269. La réorganisation de l'enseignement selon ce plan pourrait aboutir à la création de quatre commissions scolaires dans le secteur ontarien de la capitale fédérale : en premier lieu, une commission qui serait chargée d'administrer les écoles publiques de langue anglaise, élémentaires et secondaires, situées à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park, de même que toutes les écoles secondaires de langue française situées dans le comté de Carleton ; en second lieu, une commission chargée d'administrer les écoles publiques de langue anglaise, élémentaires et secondaires, situées dans le comté de Carleton, exception faite de celles qui se trouvent à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park ; en troisième lieu, une commission chargée d'administrer toutes les écoles élémentaires de langue française situées dans le comté de Carleton, de même que les écoles élémentaires séparées de langue anglaise, situées à Ottawa, Vanier et Rockcliffe Park ; enfin, une commission chargée d'administrer les écoles élémentaires séparées de langue anglaise situées dans la partie rurale du comté. Dans ce cadre, les élèves francophones ne relèveraient plus que de deux commissions scolaires ; ainsi le rôle de l'administration serait beaucoup mieux défini sur le plan linguistique et la langue aurait l'importance qu'elle mérite dans la capitale.

270. Dans le livre II, nous avons exprimé l'avis suivant: « celle-ci (la commission) devrait se diviser en deux comités, soit un pour chaque catégorie d'écoles, lorsque dans une circonscription les deux sont en nombre suffisant. Chaque comité prendrait les décisions administratives se rapportant spécifiquement aux écoles qu'il représente ; les deux comités se réuniraient pour les décisions concernant toutes les écoles du district » (§ 442). Par conséquent, il conviendrait d'adopter le système des comités au sein des commissions scolaires susmentionnées lorsqu'une partie des élèves sont francophones. La structure bicamérale de la commission des écoles séparées d'Ottawa s'est jusqu'à présent révélée utile pour une administration bilingue ; nous préconisons ce genre de solution pour la commission qui administre les écoles secondaires de langue française dans le comté de Carleton.

271. Cette réorganisation entraînerait des difficultés quant à la répartition des recettes fiscales entre les commissions. Le problème se poserait avec plus d'acuité dans le cas des contribuables francophones des zones rurales du comté, car l'enseignement y serait assuré soit par la commission urbaine des écoles séparées, soit par la commission conjointe des écoles secondaires. On pourrait établir le principe de la

réciprocité entre les diverses commissions scolaires ; les commissions des écoles publiques et des écoles séparées du comté de Carleton continueraient de percevoir des impôts de tous les contribuables dans leurs districts respectifs pour verser ensuite à la commission scolaire appropriée l'équivalent du revenu ainsi prélevé pour chaque élève habitant dans ce dernier district et fréquentant une école élémentaire ou secondaire de langue française, administrée par le Conseil des écoles séparées d'Ottawa ou le Conseil scolaire d'Ottawa. Ces derniers pourraient faire valoir ce nombre supplémentaire d'élèves et d'écoles dans leurs demandes de subventions au gouvernement provincial.

272. La représentation au sein des deux commissions chargées d'administrer les écoles de langue française poserait un problème délicat. Certes le système des comités assurerait la présence francophone au sein de chaque commission, mais on ne pourrait garantir que cette population serait représentée par des francophones, étant donné le système électoral en vigueur. Nous proposons que la province et les commissions locales intéressées étudient la question de la représentation des francophones et élaborent un moyen d'empêcher que leurs intérêts soient oubliés, notamment lorsqu'il s'agit d'affecter les ressources ainsi que d'engager des enseignants. La question de la représentation ne se pose guère dans le secteur québécois, sauf qu'il est peut-être difficile parfois de donner satisfaction aux catholiques anglophones, qui forment une petite minorité. Les principales commissions scolaires sont totalement indépendantes, ce qui permet aux anglophones protestants et aux francophones catholiques d'être représentés par des membres de leur propre groupe. Quels que soient les changements envisagés, on devrait observer le même principe.

273. Il est une autre question d'une assez grande importance pour la région de la capitale, soit celle d'un enseignement sans caractère confessionnel dans la langue de la minorité de langue officielle. Bien que des progrès appréciables aient déjà été réalisés dans les deux secteurs de la capitale, les parents qui veulent faire instruire leurs enfants dans l'autre langue officielle sont souvent en butte à de grandes difficultés en raison de leur appartenance religieuse. Dans le secteur ontarien, l'enseignement de l'autre langue officielle est maintenant offert dès les petites classes dans bon nombre d'écoles. Cependant, les parents anglophones de confession protestante qui souhaitent faire instruire leurs enfants en français doivent verser, outre les impôts habituels, des droits mensuels de scolarité, s'ils veulent les faire inscrire dans une école élémentaire de langue française. Même si le paiement de ces droits ne décourage pas les parents anglophones, ceux-ci font face à une autre difficulté ; les écoles élémentaires de langue française doivent

La langue et la
confession

limiter le nombre des élèves anglophones pour ne pas gêner les études de leurs élèves francophones. De même, les francophones, protestants ou autres, qui souhaitent pour leurs enfants un enseignement laïque dans leur propre langue ne trouvent pas d'école publique où les envoyer. On ne fait plus face à des difficultés du même genre dans le secteur québécois. La loi¹ prévoit l'enseignement en français pour les enfants anglophones, quelle que soit leur confession.

Recommandation
n° 13

274. En raison du rôle et des besoins de la capitale fédérale, il lui faudra à l'avenir un grand nombre de personnes parfaitement bilingues, et les commissions scolaires devront être disposées à consentir un effort tout spécial dans ce domaine. En conséquence, **nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants.** Dans cette province, on pourrait, par exemple, confier aux commissions des écoles séparées, qui comptent déjà les enseignants et les manuels nécessaires, la charge d'administrer des écoles ou des classes non confessionnelles dont les frais seraient assumés par les commissions des écoles publiques au moyen d'un transfert de fonds de tant par élève.

L'enseignement
après le secondaire

275. Le dernier domaine auquel nous nous intéresserons est celui de l'enseignement au delà du secondaire dans la région de la capitale fédérale. Comme nous le faisons remarquer dans le livre II, il conviendrait d'y multiplier les chances d'accès à un enseignement en langue française. Le nombre de cours sanctionnés par un diplôme, notamment à l'Université d'Ottawa, devrait être augmenté (§ 473), de même que celui des cours dispensés par les collèges techniques². À ce niveau, les étudiants ont plus de mobilité et il faudrait par conséquent parvenir à une meilleure collaboration interprovinciale et à une coordination plus efficace en ce qui concerne les conditions d'entrée, l'élaboration des programmes et l'aide financière aux étudiants ; la frontière provinciale ne devrait pas être un obstacle pour les étudiants francophones ou anglophones qui désirent fréquenter un établissement situé hors de la province où ils habitent. Il conviendrait d'établir une meilleure collaboration en ce qui concerne la formation des maîtres et les conditions d'accès à la profession d'enseignant, afin de remédier au manque de professeurs spécialisés dans l'enseignement de l'autre langue officielle, et notamment de professeurs de français en Ontario.

1. Loi pour promouvoir la langue française au Québec, *Lois du Québec 1969*, chap. 9.

2. Le collège Algonquin a récemment accepté les recommandations contenues dans l'enquête de PAUL A. COMEAU, « Les Franco-Ontariens et le collège Algonquin » (Ottawa, 1969), et a augmenté le nombre de cours dispensés en français.

3. Communications de masse, activité culturelle, vie économique et services professionnels

276. Sur le plan des communications de masse et de l'activité culturelle, les deux groupes linguistiques de la capitale ont leurs propres structures et leurs propres institutions, qui procèdent de leurs traditions respectives et servent les deux communautés dans la mesure où le permettent ces traditions et les ressources disponibles. Deux aspects importants doivent retenir notre attention. Tout d'abord, à quel point ces institutions servent-elles leurs communautés respectives ? En second lieu, quels sont les rapports entre les deux communautés, leur interaction et leurs chances de parvenir à une meilleure compréhension par les communications de masse et l'activité culturelle ?

277. Pour ce qui est du premier aspect, les deux groupes linguistiques disposent fondamentalement de bons services dans la région de la capitale. Nous avons déclaré plus haut que les principales institutions culturelles de la région devraient assurer des services appropriés du point de vue linguistique, et nous insistons de nouveau, voyant là un élément important de l'égalité en ce domaine entre les deux communautés. Certaines disparités persistent quand même ; elles reflètent les différences fondamentales qui séparent les deux secteurs sur le plan des ressources. Les organes de diffusion en langue française, par exemple, n'ont pas l'importance de ceux de langue anglaise. Étant donné le caractère déterminant des communications de masse et le rôle de plus en plus important qu'elles seront appelées à jouer, cette question devrait faire l'objet d'une attention constante. En conséquence, **nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle.**

Recommandation
n° 14

278. De même que les communications de masse, les arts et les lettres peuvent jouer un rôle primordial, en développant l'intérêt des communautés linguistiques l'une pour l'autre et en les encourageant à se mieux connaître et à se mieux comprendre. Nous n'avons pas besoin de souligner les perspectives qu'ils pourraient ouvrir ; considérons plutôt la façon d'en tirer parti.

Activité culturelle

279. La région de la capitale comprend deux importantes communautés, l'une francophone l'autre anglophone, et constitue un point de rencontre entre les deux principaux courants linguistiques et culturels du Canada. De plus, les Canadiens de toutes les parties du pays viennent visiter la capitale et, dans certains cas, sont appelés à y passer une partie de leur existence, étant donné que la capitale est le centre de la vie politique fédérale. Les visiteurs de l'étranger qui viennent à Ottawa

pour représenter leurs propres gouvernements ou pour traiter d'affaires personnelles avec le gouvernement fédéral constituent un autre élément de dynamisme virtuel et imposent à la capitale l'obligation de refléter l'ensemble du pays. Aussi la région de la capitale présente-t-elle pour les arts un défi et une occasion.

280. Il est nécessaire aussi que les personnes qui œuvrent dans ce domaine soient conscientes des possibilités qui s'offrent. Il existe toute une gamme de moyens d'action, depuis une meilleure information sur les deux communautés grâce aux communications de masse, jusqu'aux manifestations communes dans les arts et les lettres. Une évolution soutenue des attitudes et une conscience plus aiguë de ce que l'on pourrait réaliser dans la région de la capitale fédérale pourraient entraîner d'importants progrès. Les changements récents dans les institutions fédérales et dans une bonne partie de l'activité à caractère plus local sont encourageants à cet égard.

Vie économique

281. Dans la vie économique quotidienne, on constate les liens entre le secteur public et le secteur privé de la capitale fédérale et une forte influence du premier sur le second. Nos recherches, bien que moins poussées dans le cas du secteur privé que dans celui des institutions publiques, ont dégagé certaines possibilités de changements. Nous n'avons pas l'intention de formuler des recommandations ; nous nous bornerons à étudier les domaines qui nous préoccupent et à proposer les mesures que l'on pourrait prendre pour rehausser la connaissance des langues dans les établissements privés.

Prédominance de l'anglais

282. Dans le commerce et les professions, la région de la capitale accuse la prédominance de l'anglais ; les services y sont offerts à peu près partout en anglais, mais d'une façon beaucoup moins générale en français. D'après de nombreux cas étudiés, les services en français ne sont obtenus que moyennant une certaine insistance de la part du client et souvent à la suite du recours à un autre employé bilingue. Dans la vie de tous les jours, qu'il s'agisse d'emplettes ou de services professionnels, les membres de la communauté francophone doivent fournir un effort supplémentaire pour qu'on s'occupe d'eux ; ils s'attireront parfois de sérieuses difficultés s'ils veulent se faire servir dans leur propre langue.

Changements proposés

283. De même que le secteur public, le secteur privé devrait admettre la présence des deux langues dans la région de la capitale et s'y adapter. Là encore, des mesures mineures mais assez utiles pourraient être adoptées rapidement, sans beaucoup de difficultés ni frais considérables ; elles pourraient se révéler d'une grande valeur symbolique et d'un certain effet pratique. Citons, à titre d'exemple, les inscriptions en français et en anglais dans les annuaires téléphoniques, et une fréquence

accrue du bilinguisme chez les employés qui ont des rapports avec le public. Dans les grandes entreprises, on pourrait prendre des dispositions pour s'assurer que les clients francophones et anglophones sont servis dans leur langue respective. Ces mesures, faciles à mettre en œuvre, exerceraient de l'influence sur la vie de tous les jours et exigeraient une attention soutenue de la part des personnes concernées.

284. Des mesures plus méthodiques pourraient être prises à longue échéance. On pourrait tirer parti de l'acquis, en matière de langue, que possèdent déjà de nombreuses organisations ; il conviendrait aussi de modifier la politique de recrutement de façon à pouvoir servir le public en français et en anglais là où il y a lieu. En ce qui concerne le marché du travail local, nous prévoyons que la région comptera un plus grand nombre de personnes préférant travailler en français, étant donné les changements déjà en cours dans le domaine scolaire. Les grandes entreprises qui emploient un personnel considérable devraient accorder plus d'attention à tous ces facteurs dans l'élaboration de leurs méthodes et pratiques relatives aux employés et au travail, et prendre des dispositions en conséquence. Que le secteur privé offre la possibilité de travailler en français, c'est tout à fait normal dans une capitale fédérale où règne l'égalité linguistique et où les francophones au service du secteur public auront de plus en plus la possibilité de travailler dans leur propre langue.

285. À cet égard, il faudrait que les pouvoirs publics fournissent toute l'aide possible en communiquant au secteur privé, par exemple, des vocabulaires techniques établis à l'intention de la fonction publique fédérale, et en collaborant à la mise sur pied de cours de langues consacrés à certains domaines spécialisés.

4. Disparités économiques dans la région de la capitale

286. En élaborant le plan des diverses parties de notre rapport, nous avons sans cesse été amenés à considérer les dures réalités socio-économiques. On pourrait établir une liste complète des droits linguistiques, mais accorder à quelqu'un le droit de vivre et de travailler dans sa langue sans se soucier de la vie qu'il mène dans cette langue, c'est faire preuve d'un formalisme étroit plutôt que de tendre vers une solution réaliste des problèmes d'un pays biculturel. Par conséquent, nous examinerons ici les disparités économiques entre diverses parties de la région.

287. Si la région de la capitale doit offrir un libre choix quant à l'endroit du domicile, il faut d'abord examiner la situation économique des diverses municipalités. Tant qu'il y aura inégalité de ressources entre les localités, la gamme et la qualité des services varieront d'une partie à l'autre de la capitale. De plus, les municipalités les plus favo-

risées à l'heure actuelle ont toutes les chances de conserver leur avantage, car elles continuent de recevoir la plus forte partie des nouveaux venus et des nouvelles industries, élargissant ainsi leur assiette fiscale aux dépens des localités moins favorisées.

Disparités entre
les revenus moyens

288. Pour se représenter approximativement l'état de prospérité de la capitale, on comparera les revenus moyens par municipalité (tableau n° 7). En 1961, le revenu moyen des salariés du sexe masculin était de \$ 4 407 pour toute la zone métropolitaine de recensement. Deux des cinq municipalités situées en Ontario se classaient au-dessous de ce niveau ; elles comptaient une forte proportion de francophones. Sur les huit municipalités situées au Québec, une seule avait une moyenne supérieure à celle de la zone de recensement, soit la municipalité du secteur québécois ayant la plus forte proportion d'anglophones. On peut dire que les municipalités situées au Québec étaient désavantagées par rapport à celles du secteur ontarien et que les municipalités ayant une forte proportion de francophones étaient elles aussi désavantagées par rapport à celles dont la population était en majorité anglophone.

289. Cette situation ne découle pas uniquement de facteurs propres à la région de la capitale. L'ouest du Québec est en général moins développé que le reste de la province. On peut cependant relever certains facteurs propres à la capitale, et de nombreux cas où le gouvernement du Canada est loin de jouer un rôle de spectateur indifférent. Nous verrons, dans les paragraphes qui suivent, dans quelle mesure le gouvernement fédéral a contribué aux disparités existantes et comment il pourrait aider à y remédier. Il nous semble qu'il a tout intérêt à redresser la situation, car le déséquilibre économique qui sévit dans la région de la capitale ne témoigne guère en faveur du Canada, puisqu'il illustre l'écart entre les deux groupes linguistiques.

Transports et
communications

290. Pour que les secteurs québécois et ontarien de la région puissent bénéficier également des chances, des services et des agréments qu'offre celle-ci, il faudra étendre et améliorer constamment le réseau de routes et de ponts. Nous n'avons pas l'intention de formuler de recommandation précise à ce sujet, étant donné les nombreux facteurs qui débordent le cadre de notre mandat, mais nous ferons observer que ce réseau revêt un caractère primordial en ce qui concerne le principe d'égalité dans la région de la capitale. Les transports en commun, de même que les ponts et chaussées, sont des éléments d'infrastructure indispensables au développement futur de la région. Ils permettront d'unifier toute la région en facilitant les communications entre les deux secteurs.

Recommandation
n° 15

291. Deux exemples permettront de mieux illustrer ce qui précède: À l'heure actuelle, l'aéroport et la gare de la capitale fédérale sont situés

TABLEAU 7 Revenu moyen du travail de la population active masculine et pourcentage de la population ayant le français pour langue maternelle — Municipalités de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa, 1961

	Revenu du travail \$	Population dont la langue maternelle est le français %
Zone métropolitaine de recensement	4 407	37,7
Rockcliffe Park (Ontario)	8 326	10,4
Nepean (Ontario)	5 302	3,8
Ottawa (Ontario)	4 651	21,2
Lucerne (Québec)	4 496	45,1
Gloucester (Ontario)	4 049	39,6
Eastview (Ontario)	3 913	61,0
Gatineau (Québec)	3 804	87,1
Aylmer (Québec)	3 705	56,0
Hull (Québec)	3 530	90,2
Pointe-Gatineau (Québec)	3 375	96,4
Templeton (Québec)	3 087	85,2
Deschênes (Québec)	3 047	68,0
Templeton-Ouest (Québec)	2 843	61,9

Source : Recensement du Canada, 1961, catalogues 92-549 et 95-528.

au sud de la ville d'Ottawa. Si, du point de vue historique et pratique, les raisons qui ont milité en faveur de cet emplacement sont peut-être fondées, il n'en demeure pas moins que la population du secteur québécois est relativement désavantagée. Nous ne voulons pas dire que ces installations doivent être déplacées, mais simplement démontrer que malgré les raisons qui ont déterminé leur emplacement, elles peuvent influencer sur le choix du lieu d'habitation. Toute amélioration dans ce domaine dépendra des moyens de transport rapides de l'avenir. Quoi qu'il en soit, **nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.** C'est là le seul moyen de faire disparaître certaines disparités entre les deux secteurs et d'instaurer une liberté réelle en ce qui concerne le choix du lieu d'habitation dans la région de la capitale.

292. L'emplacement des immeubles fédéraux a aussi de l'importance pour l'économie de la région. Le gouvernement fédéral y occupe le premier rang comme industrie, comme employeur et comme propriétaire de biens-fonds. Le lieu de résidence et les moyens de transport

Les immeubles du
gouvernement

dépendent dans une large mesure de l'endroit où sont édifiés les immeubles du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons vu au chapitre IV, la très grande majorité des édifices dont le gouvernement fédéral est propriétaire ou locataire sont situés dans le secteur ontarien ; et ce déséquilibre semble s'être aggravé au cours des dernières années.

293. Bien sûr, de nombreuses considérations entrent en ligne de compte, quand il s'agit de décider d'un emplacement. C'est ainsi qu'une répartition proportionnelle des édifices entre les diverses municipalités ne serait pas rationnelle, non plus qu'une formule arrêtée pour les investissements futurs. D'ailleurs, le déséquilibre actuel ne peut être corrigé rapidement, étant donné l'ampleur des capitaux qui seraient nécessaires. Nous devons toutefois souligner l'intérêt qu'il y aurait, tant du point de vue symbolique que du point de vue pratique, à multiplier les immeubles du gouvernement fédéral dans le secteur québécois. Cela aurait pour effet de mieux partager la facilité d'accès aux services fédéraux pour l'ensemble de la région et en faveur des fonctionnaires les plus immédiatement intéressés, et en outre d'illustrer concrètement l'instauration d'une capitale vraiment unifiée.

Recommandation
n° 16

294. De récentes déclarations par des ministres fédéraux montrent que l'on a bien saisi cet aspect de la question. La politique annoncée dernièrement par le gouvernement tend à faire disparaître au cours des 25 prochaines années les disparités dont souffre la région de la capitale¹. En attendant que ces disparités régionales soient corrigées, **nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois.**

Subventions et
impôts versés par le
gouvernement
fédéral

295. À la question de l'emplacement des immeubles du gouvernement fédéral vient se greffer celle des subventions tenant lieu de taxes municipales. Comme nous l'avons vu plus haut, les subventions aux municipalités sont versées à chacune indépendamment des autres. Il s'ensuit que dans la région de la capitale, la seule ville d'Ottawa perçoit les neuf dixièmes des contributions du gouvernement fédéral, et que les municipalités environnantes doivent se partager le reste. Nous avons déjà conclu que « ces versements ont permis à la ville d'Ottawa d'assurer des services selon des normes inaccessibles aux municipalités moins favorisées » (§ 164).

296. À l'exception de certains paiements effectués directement aux commissions scolaires du secteur québécois, les subventions fédérales sont versées aux municipalités, et celles-ci décident seules de leur

1. Déclaration de M. Jean Marchand, ministre de l'Expansion économique régionale, con-
signée dans les *Débats* de la Chambre des communes, 1969, 1^{re} session, vol. IX, pp. 9203-9205.

affectation. Une partie est consacrée aux frais des services municipaux auxquels donnent lieu les immeubles du gouvernement fédéral : eau, égouts, etc. Les taxes locales permettent aussi de financer d'autres services, tels ceux des écoles, du bien-être et de la voirie. Les subventions du gouvernement fédéral, calculées à peu près sur la même base que les taxes foncières, sont affectées aux services que nécessitent les propriétés du gouvernement fédéral de même qu'à ceux destinés à l'ensemble de la population.

297. Une décentralisation constante des immeubles du gouvernement permettrait de réduire les disparités, mais étant donné leur groupement massif actuel dans la ville d'Ottawa, on ne peut prévoir de répartition uniforme des subventions pour l'avenir prévisible. En effet, la concentration y dépasse tout ce qu'on peut trouver dans d'autres agglomérations, car nulle part ailleurs l'activité du gouvernement fédéral n'atteint l'ampleur qu'on lui connaît dans la capitale. Il y a donc là des raisons pour considérer Ottawa comme un cas à part.

298. Cette question exigerait une étude approfondie. Là encore, vu la complexité des politiques et des méthodes fiscales et en raison de facteurs qui débordent le cadre de notre mandat, nous ne formulerons pas de recommandations. Nous nous bornerons à souligner le rôle des politiques fiscales sur le plan de l'uniformisation des services dans toute l'étendue de la capitale. Le gouvernement fédéral doit tenir compte de ce facteur en répartissant entre les municipalités de l'agglomération d'Ottawa les fonds destinés à financer les services.

299. Nous ne pouvons que répéter, en guise de conclusion, qu'il est indispensable de mieux équilibrer la situation économique dans la région de la capitale. Les disparités actuelles, qui coïncident dans une large mesure avec les démarcations linguistiques, pourraient susciter une sérieuse opposition au principe d'une région unifiée. D'ailleurs, on ne saurait douter que les citoyens des municipalités les moins favorisées ressentent vivement le caractère injuste de leur situation. L'adoption de nouvelles politiques sur le plan financier et sur celui de la construction permettrait au gouvernement fédéral de réduire le déséquilibre actuel, mais là encore la collaboration des autorités provinciales et municipales est indispensable.

Conclusion

C. Coordination du programme par un organisme tripartite

300. Les mesures que nous préconisons exigent la collaboration entre les divers gouvernements et la coordination de tous leurs efforts et travaux. Soucieux que cette collaboration et cette coordination se

Recommandation
n° 17

réalisent, nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale. Même si la nature exacte de cet organisme doit faire l'objet de négociations entre les trois gouvernements, avec la participation des municipalités en cause, nous pouvons dès maintenant faire un certain nombre d'observations.

Attributions de
l'organisme
tripartite

301. Cet organisme n'exercerait aucun pouvoir au-delà des limites fixées d'un commun accord par les trois gouvernements. Nous ne prévoyons pas de changements au début en matière de compétence ou de territoire. Toutefois, nous proposons instamment un rôle plus actif et plus dynamique pour le gouvernement fédéral (chapitre IV), dont l'autorité à ce sujet a été délimitée par la Cour suprême du Canada dans la cause de Munro contre la C. C. N. En préconisant la création d'un nouvel organisme, nous n'entendons restreindre ni les fonctions ni le droit d'initiative du gouvernement fédéral. Nous souhaitons au contraire rendre possible la coordination des programmes là où l'autorité est partagée ou mal définie, afin d'assurer le meilleur accueil possible aux propositions du gouvernement fédéral et de jeter les fondements d'une action commune lorsqu'il semblera opportun de confier certaines tâches précises au nouvel organisme. En outre, une meilleure coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne le programme de développement de toute la région nous semble indispensable. Il faudrait par conséquent que les trois gouvernements collaborent étroitement, dès le début, à la création de cet organisme, qui devra être mis sur pied en vertu d'un accord tripartite où l'on spécifiera ses pouvoirs, son rôle et son fonctionnement. Des mesures ont déjà été prises en ce sens et un comité intergouvernemental, notamment, a été créé en 1968. Toutefois, nous sommes d'avis que le caractère symbolique et l'importance de la région de la capitale justifient une action plus vigoureuse. Aussi recommandons-nous la création d'un organisme consultatif officiel, le cas échéant par l'adoption de lois simultanées dans les trois assemblées législatives ; l'organisme se verrait confier, en vertu d'un accord clair et précis, la tâche de conseiller en matière de développement de la région.

Délimitation
géographique

302. Il faudra tout d'abord délimiter d'un commun accord la région qui fera l'objet de cette collaboration. Les décisions définitives dépendront d'une série de considérations, dont bon nombre sont extérieures à notre propos immédiat. Les deux provinces ont réalisé de grands progrès dans la délimitation des étendues qu'elles ouvriraient au déve-

loppement socio-économique et administratif de leurs secteurs respectifs, et il ne devrait pas être difficile de parvenir à un accord en ce qui concerne les limites de la région où l'organisme que nous proposons serait appelé à évoluer. On peut prévoir que chacune des deux provinces, ayant l'expérience de la chose municipale, parviendra à délimiter dans son propre secteur le territoire qui, à son avis, offrirait le plus d'avantages. De son côté, le gouvernement fédéral devra étudier de façon approfondie les territoires situés dans les deux secteurs où il serait désormais appelé à jouer un rôle, soit en sa qualité d'employeur principal vis-à-vis de la population, soit parce qu'il a le souci d'un développement équitable pour toute la région et tient par-dessus tout à aménager une capitale à la mesure du Canada.

303. Deux autres questions viennent immédiatement à l'esprit. En premier lieu, quel sera le rôle des gouvernements des autres provinces dont les citoyens portent le même intérêt à la région de la capitale du pays? En second lieu, peut-on oublier que la région de la capitale compte un grand nombre d'organismes municipaux qui ont été créés pour répondre aux besoins particuliers de la région? Ces organismes doivent leur existence à nombre de facteurs d'ordre historique, économique et social, et ils représentent des citoyens qui s'intéressent à certains aspects particuliers de la région. Comment tenir compte de toutes les aspirations que cela représente?

Participation

304. Un grand nombre de questions relèvent des gouvernements du Québec et de l'Ontario, mais il serait souhaitable et utile que tous les Canadiens s'intéressent à certains aspects du développement de la région de la capitale. Il y a deux instruments par lesquels pourraient s'exprimer les citoyens qui n'habitent pas dans les deux provinces dont les prérogatives territoriales sont en cause. Citons, en premier lieu, le Parlement. Il est évident que la présence fédérale dans un tel organisme offrirait la garantie que les intérêts du reste du pays seraient pris en considération. Rappelons, en deuxième lieu, la conférence constitutionnelle permanente, où tous les gouvernements provinciaux peuvent exprimer l'opinion de leurs populations respectives au sujet des questions qui intéressent l'ensemble des Canadiens. On pourrait citer un troisième moyen : à mesure que les projets se concrétiseraient et que le nouvel organisme prendrait sa forme définitive, on pourrait créer un certain nombre de comités consultatifs qui s'occuperaient de sujets bien particuliers tels que les programmes culturels, l'architecture et l'esthétique, les transports et l'urbanisme ; les provinces pourraient déléguer des représentants à ces comités. Nous pourrions citer des précédents de ce genre qui ont été couronnés de succès au Canada, notamment les fêtes du Centenaire et Expo 67. Bref, nous ne pensons pas qu'il soit très difficile d'atteindre

ces deux importants objectifs, la représentation et la participation de toutes les parties du pays, par l'intermédiaire des organismes officiels ou par la création de nouveaux instruments de consultation.

305. La participation et la représentation à l'échelon local présenteront de plus sérieux problèmes à longue échéance. La notion abstraite de région de la capitale fédérale doit pouvoir se traduire par l'application de mesures administratives concrètes. Les organismes locaux appliquent déjà ces mesures administratives. Il faut par conséquent protéger les aspirations et les droits de la population locale et en tenir compte dans tous les projets visant à concrétiser cette notion. Nous comptons sur les gouvernements provinciaux, qui, en vertu de la constitution, ont autorité sur les organismes locaux, pour veiller à l'application des principes énoncés, et nous sommes persuadés que le gouvernement fédéral aura une participation de plus en plus importante et bénéfique sans que ces principes soient compromis.

306. Le rôle et la structure du nouvel organisme doivent être définis avec précision par les parties intéressées. Sans doute la réalité politique et les événements qui surviendront dans les domaines connexes seront décisifs pour ce qui est d'un grand nombre des questions soulevées ici. Néanmoins, grâce à nos travaux de recherche et d'analyse, nous sommes en mesure d'énoncer certaines considérations d'ordre général.

307. Nous l'avons vu plus haut, il s'agira avant tout d'assurer aux diverses parties intéressées une représentation appropriée au sein du conseil qui arrêtera la politique de l'organisme tripartite. Plus tard, les membres de ce conseil pourraient être élus par les populations immédiatement intéressées. Cependant, les écarts démographiques entre les deux secteurs et entre francophones et anglophones dans toute la région créent, dès le départ, un sérieux obstacle. Celui-ci, aggravé par d'autres difficultés d'ordre pratique, incite à penser que des élections ne seront pas possibles dès le début et qu'il faudra accorder la priorité à la création du nouvel organisme. Les premiers membres de son conseil pourraient être nommés par le gouvernement fédéral et par les gouvernements de l'Ontario et du Québec. Les délégués des provinces seraient choisis en consultation avec les organismes locaux intéressés. Les organismes municipaux, qui évoluent rapidement dans les deux secteurs de la région, continueraient à jouer un rôle de premier plan, et la formation de nouvelles structures permettrait probablement d'atteindre l'objectif à long terme, soit l'élection des membres.

Financement

308. Nous proposons que les dépenses du nouvel organisme soient partagées entre les trois gouvernements. Elles ne seraient pas élevées au début ; essentiellement, il faudrait un petit secrétariat pour assurer les services techniques et administratifs nécessaires. Cet organisme

jouerait au départ un rôle consultatif touchant le développement concerté de la capitale. Les rapports entre les organismes existants, tels la Commission de la capitale nationale, les administrations régionales de chaque province et le nouvel organisme de planification tripartite n'iraient pas sans quelque difficulté. Là encore, il faudrait recourir à la négociation.

309. Enfin, quelles seront les fonctions du nouvel organisme ? Essentiellement, celles d'un mécanisme qui permette d'étudier, de définir, de préciser et de coordonner les diverses administrations publiques en vue de l'aménagement d'une capitale digne du Canada. Aussi faut-il, au premier chef, accumuler des données précises sur la région. Il s'est fait déjà beaucoup de travail : nos recherches nous ont valu une abondance de renseignements utiles sur la situation linguistique, culturelle et socio-économique de la région ; la C. C. N. possède, quant à elle, une somme imposante de données concernant les ressources et l'infrastructure. De leur côté, les deux provinces, en se préparant à une administration régionale, ont pu accumuler des connaissances sur les territoires et les populations relevant de leurs compétences respectives ; de plus, leurs gouvernements connaissent parfaitement les ressources dont ils disposent et les problèmes à surmonter. Il faudrait à présent élaborer la synthèse de toutes ces données, première tâche que l'organisme proposé devrait accomplir.

Rôle de
l'organisme
tripartite

310. La deuxième tâche importante consisterait à diffuser entre les trois gouvernements les renseignements sur les programmes que chacun envisage d'appliquer dans la sphère de sa compétence et à essayer de coordonner et d'harmoniser ces programmes. Il s'agit là d'une tâche des plus ardues, qui occasionnera, sans aucun doute, plus d'une déception, car les différents paliers d'autorité ont mis en marche dans la région des programmes à la fois complexes et coûteux. Il faut bien prévoir un départ, et c'est l'optique de la coopération qui offre la seule solution réaliste.

311. Le nouvel organisme devrait s'occuper entre autres de certaines activités qui font intervenir des considérations d'ordre linguistique. Beaucoup d'aspects du développement linguistique et culturel exposé dans notre rapport exigent d'autres études. Tandis que les gouvernements intéressés continueront d'œuvrer au développement harmonieux de la région de la capitale fédérale, de nouveaux problèmes et de nouvelles possibilités se feront jour. Au début, l'organisme que nous proposons ne remplirait pas une fonction d'organe exécutif des gouvernements dont relèveraient les programmes. Chaque gouvernement poursuivrait ses activités, comme il jugerait à propos, dans le domaine de sa compétence. L'organisme tripartite ferait, au début, office de conseil-

ler en matière de coordination du développement et n'aurait besoin, en cette qualité, que de compétence technique dans le domaine de la planification.

Attributions

312. La coordination est plus qu'une simple planification concertée. Certaines attributions seront peut-être bien nécessaires pour permettre de rapprocher, dans l'intérêt de tous, les points de vue divergents, et pour que le nouvel organisme puisse remplir son mandat en ce qui concerne la planification et la coordination. Nous ne pouvons préciser à l'avance ce genre d'attributions. Cette question devrait elle aussi faire l'objet de négociations et d'un accord entre les gouvernements intéressés, et d'une adaptation qui tiendrait compte de l'expérience acquise.

313. Certaines fonctions administratives semblent pouvoir bien cadrer avec la nature de l'organisme dans l'avenir immédiat. Il pourrait tout d'abord s'attacher à normaliser les panneaux de signalisation dans toute la région, question simple mais qui revêt une importance symbolique dans la vie de tous les jours. Il pourrait également, dès le départ, promouvoir le tourisme et l'industrie dans la région. Il ne s'agirait pas de faire valoir les encouragements fiscaux ni les services municipaux, par exemple, mais plutôt de fournir des renseignements, de la documentation publicitaire et des services à caractère personnel. On pourrait faire figurer parmi les fonctions du nouvel organisme, dans un avenir assez rapproché, la coordination des services et des possibilités en matière d'enseignement.

314. Le nouvel organisme pourrait également assumer, assez tôt, des tâches qui ne feraient pas intervenir directement la question des langues mais qui se rattacheraient à un développement des deux secteurs de la région plus conforme à l'égalité. Citons, à titre d'exemple, la question des transports locaux ; le nouvel organisme devrait contribuer à unifier et à coordonner les moyens actuels même si les immobilisations et les frais d'exploitation devaient relever pendant un certain temps des autorités actuelles. De même, le développement urbain et l'expansion économique pourraient incomber au nouvel organisme, qui s'occuperait surtout des questions de planification et de coordination, la mise en œuvre étant laissée aux autorités compétentes.

Facteur d'évolution

315. Nous espérons que cet organisme amorcera une évolution. Dans l'avenir immédiat, il aurait pour objectif la coordination des programmes de développement. À un deuxième stade, les trois gouvernements pourraient lui confier progressivement et sur une base temporaire certains pouvoirs de décision et des tâches administratives ; à mesure que l'expérience et la confiance s'accroîtraient, ces attributions pourraient être élargies afin d'englober tous les aspects de l'administration

régionale dont il convient de s'occuper à cet échelon. Enfin, le nouvel organisme pourrait se faire déléguer une autorité presque autonome dans les domaines où il aurait démontré sa compétence et son efficacité.

316. Un organisme de ce genre serait appelé à remplir d'autres fonctions moins bien définies mais non moins importantes. Il serait le lieu d'un dialogue ininterrompu entre les trois gouvernements au sujet des programmes à long terme. Le public pourrait lui aussi en profiter pour débattre les possibilités à long terme. Quelle que soit la forme définitive du développement de la capitale fédérale, un organisme consultatif officiel pourrait grandement contribuer à celui qui nous semble approprié à la région de la capitale.

Autres
considérations

D. Conclusion

317. Le présent livre est fondé sur deux principes. En premier lieu, la nature même du Canada suppose des dispositions particulières pour que la région de la capitale fédérale reflète convenablement l'ensemble du pays. En second lieu, le gouvernement fédéral doit contribuer plus activement à la mise en œuvre de ces dispositions, car il est le seul dont la sphère de compétence s'étende à tout le pays. Nous avons proposé, à cet effet, des mesures précises qu'adopteraient le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de même que la création d'un organe consultatif pour favoriser la coordination des projets relatifs au développement de la région.

318. Il faudrait amorcer et poursuivre une action en faveur d'une capitale où régnerait l'égalité linguistique. À cet effet, nous avons défini un certain nombre de domaines où il conviendrait de prendre des mesures et formulé des recommandations. De plus, et en raison du caractère complexe de la capitale sur le plan de la démographie et des compétences, nous avons recommandé la création d'un organisme tripartite qui serait chargé de conseiller les gouvernements dont relèverait l'application de ces mesures. Dans l'ensemble, ces diverses recommandations offrent les éléments d'une formule pratique pour instaurer une capitale convenant à l'ensemble du Canada.

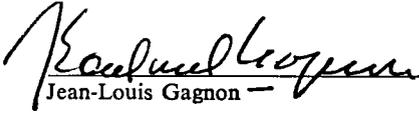
- 1. Nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues. (§ 144)**
- 2. Nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones. (§ 192)**
- 3. Nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics. (§ 207)**
- 4. Nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires. (§ 212)**
- 5. Nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale),**

accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés (§ 214)

- 6. Nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande. (§ 216)**
- 7. Nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale. (§ 218)**
- 8. Nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 236)**
- 9. Nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 242)**
- 10. Nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale. (§ 249)**
- 11. Nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa. (§ 268)**
- 12. Nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa. (§ 268)**

13. Nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants. (§ 274)
14. Nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle. (§ 277)
15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.
16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois. (§ 294)
17. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale. (§ 300)

NOUS SOUMETTONS RESPECTUEUSEMENT LE TOUT
À L'ATTENTION DE VOTRE EXCELLENCE,


Jean-Louis Gagnon


A. Davidson Dunton

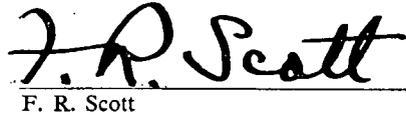

Clément Cormier, c. s. c.

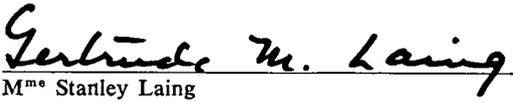

André Raynauld


Royce Frith


Jaroslav Bohdan Rudnyckj

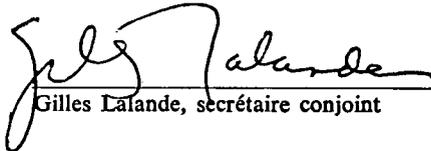

Paul Lacoste

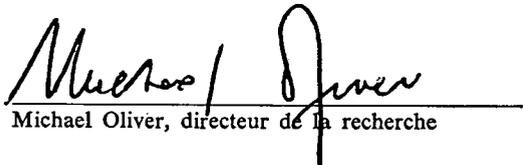

F. R. Scott

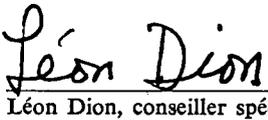

M^{me} Stanley Laing


Paul Wyczynski


Peter C. Findlay, secrétaire conjoint


Gilles Lalonde, secrétaire conjoint


Michael Oliver, directeur de la recherche


Léon Dion, conseiller spécial à la recherche

le 14 février 1970

C. P. 1963-1106

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 19 juillet 1963.

Sur avis conforme du très honorable M. L. B. Pearson, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que

M. André Laurendeau¹, Montréal, P. Q.,
M. Davidson Dunton, Ottawa, Ont.,
Le Révérend Père Clément Cormier, Moncton, N.-B.,
M^e Royce Frith, Toronto, Ont.,
M. Jean-Louis Gagnon, Montréal, P. Q.,
M^{me} Stanley Laing, Calgary, Alb.,
M. Jean Marchand², Québec, P.Q.,
M. Jaroslav Bohdan Rudnyckyj, Winnipeg, Man.,
M^e Frank Scott, Montréal, P. Q.,
M. Paul Wyczynski, Ottawa, Ont.,

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes pour faire enquête et rapport sur l'état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée, compte tenu de l'apport des autres groupes ethniques à l'enrichissement culturel du Canada, ainsi que les mesures à prendre pour sauvegarder cet apport ; en particulier,

1. André Laurendeau est décédé le premier juin 1968. Le 8 octobre de la même année, M. Jean-Louis Gagnon était nommé président conjoint, et M. André Raynauld, commissaire.

2. La démission de M. Jean Marchand fut acceptée le 21 septembre 1965. Le 22 novembre suivant, M^e Paul Lacoste, l'un des secrétaires conjoints de la Commission, était nommé commissaire, à la place de M. Marchand. M. Gilles Lalonde, professeur à l'Université de Montréal, devenait secrétaire conjoint de la Commission, le premier mai 1966.

1. faire rapport sur l'état et la pratique du bilinguisme dans tous les services et institutions de l'administration fédérale — y compris les sociétés de la Couronne — ainsi que dans leurs contacts avec le public, et présenter des recommandations de nature à assurer le caractère bilingue et fondamentalement biculturel de l'administration fédérale ;
2. faire rapport sur le rôle dévolu aux institutions, tant publiques que privées, y compris les grands organes de communication, en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays et de l'apport subséquent des autres cultures ; présenter des recommandations en vue d'intensifier ce rôle ; et
3. discuter avec les gouvernements provinciaux, compte tenu de ce que la compétence constitutionnelle en matière d'éducation est conférée aux provinces, les occasions qui sont données aux Canadiens d'apprendre le français et l'anglais et présenter des recommandations sur les moyens à prendre pour permettre aux Canadiens de devenir bilingues.

Le Comité recommande de plus

- a) que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et qu'ils reçoivent dans toute la mesure possible, l'aide des ministères, départements et organismes du gouvernement ;
- b) que les Commissaires adoptent la procédure et les méthodes qu'ils peuvent au besoin juger utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et siègent aux dates et endroits qu'ils pourront décider à l'occasion ;
- c) que les Commissaires soient autorisés à retenir au besoin les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Conseil du Trésor ;
- d) que les Commissaires fassent rapport au Gouverneur en conseil avec toute diligence raisonnable, et déposent au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission aussitôt qu'il sera raisonnablement possible après la conclusion de l'enquête ;
- e) que MM. André Laurendeau et Davidson Dunton soient présidents conjoints de la Commission et que M. André Laurendeau en soit l'administrateur en chef.

Le Greffier du Conseil privé,
R. G. ROBERTSON.

Nous n'avons pas effectué nous-mêmes d'enquête sur les attitudes du public envers la capitale fédérale. Toutefois, nos recherches sur d'autres aspects du sujet nous ont amenés à étudier de près une abondante information en la matière. Parmi les premières suggestions émanant du public figurait celle d'un district fédéral officiellement bilingue. Le 7 novembre 1963, au cours d'une audience publique préliminaire tenue à Ottawa, nous faisons appel à d'autres points de vue. Par la suite, la question de la capitale fédérale a été souvent touchée lors des audiences tenues dans divers centres canadiens et dans les mémoires qui nous ont été présentés.

Les mémoires faisant mention de la capitale concordent presque sur un point : le Canada doit se doter d'une capitale « bilingue », « biculturelle » ou « neutre », où anglophones et francophones puissent se trouver sur un pied d'égalité absolue. Certains exposent cette opinion d'une façon plus négative, déplorant le régime linguistique en vigueur dans la capitale. De toute façon, ces mémoires témoignent d'un accord aussi grand sur cette question que sur toute autre qui nous ait été soumise. Notons que certains auteurs de mémoires, qui voudraient que les droits linguistiques de la minorité officielle soient moindres que ceux que nous avons recommandés, n'en soutiennent pas moins le principe de l'égalité des droits pour la capitale même.

Quelques auteurs réclament une capitale officiellement bilingue — usant d'expressions telles que « témoignage vivant » ou « association »

entre anglophones et francophones —, mais n'indiquent pas davantage les mesures à prendre. D'autres se bornent à critiquer les pratiques ayant cours à Ottawa en matière de langue. Plusieurs optent pour une certaine forme de district fédéral, et d'autres, sans employer le terme, demandent que la capitale devienne une région autonome vis-à-vis des provinces; deux auteurs s'opposent à l'idée d'un district fédéral et deux autres préconisent un statut de province ou « d'État-ville ». Parmi tous les autres, quelques-uns proposent des réformes précises dans le cadre des pouvoirs constitutionnels existants. Là encore, deux auteurs envisagent la création d'un district fédéral, à titre de solution à long terme ou de solution à mettre en œuvre si la coopération intergouvernementale s'avérait infructueuse. Un auteur défend le régime en vigueur et s'oppose à tout changement.

Trois des organisations qui ont présenté des mémoires font état des opinions de leurs membres à l'égard d'un district fédéral autonome. Sur 353 adhérentes de l'Association des femmes diplômées des universités, 75 % sont pour, 12 % contre et 13 % sans opinion, soit : 157 francophones pour et 5 contre et, du côté anglophone, 107 pour et 38 contre.

Le Nouveau parti démocratique de l'Ontario a soumis cette question aux membres de son conseil provincial et envoyé par la poste un questionnaire à toutes ses associations de comté. Sur 212 réponses, 61 % étaient pour un district fédéral, 27 % contre et 11 % sans opinion. Le conseil provincial s'est prononcé pour le district à raison

de 27 voix favorables, 5 défavorables et une indé- cise ; quant aux réponses communiquées par la poste, 103 étaient pour, 53 contre et 23 indé- terminées.

Une troisième organisation, la Fédération des collèges classiques, s'est enquis auprès de ceux-ci de leur opinion sur une capitale fédérale « neutre », soustraite à l'autorité des provinces. Sur 50 réponses, 46 étaient pour, 3 contre et une indéterminée.

Évidemment, on pourrait alléguer que les auteurs de mémoires forment une fraction peu représentative de l'opinion et qu'ils ont considéré la question de la capitale fédérale essentiellement sous l'angle de notre mandat — et en particulier du principe d'égalité. Pour cette raison, bien que n'ayant pas effectué d'enquête méthodique sur les attitudes, nous avons noté avec soin tout témoignage venant de sources extérieures, quel qu'il fût. Nous avons utilisé les résultats de quatre sondages locaux, dont trois provenant du secteur ontarien et un du secteur québécois.

Les trois sondages effectués dans le secteur ontarien remontent à 1967. Le premier, mené en janvier 1967 par deux professeurs de l'université Carleton, MM. J. Scanlon et R. March, est fondé sur un échantillon de 80 personnes appartenant à la partie ontarienne de la zone métropolitaine de recensement d'Ottawa. Certes cet échantillon est restreint, mais il s'agit là du seul sondage conçu pour embrasser la plus grande partie de la population du secteur ontarien. Dans une première question, on demande d'abord aux participants quel type d'administration leur semblerait souhaitable pour Ottawa, et on leur pose ensuite

la question : « Êtes-vous favorable à la transformation de la région de la capitale nationale en district fédéral ? » (*Are you in favour of turning the national capital area into a federal district?*)

La seconde enquête a été menée en mars 1967, dans le comté provincial de Carleton East, par le député A. B. R. Lawrence, au moyen d'un questionnaire en anglais et en français expédié par la poste à 14 000 électeurs. Quelque 2 000 ont répondu. Les catégories adoptées ressemblent à celles de la première question du sondage Scanlon-March. Les résultats des deux enquêtes sont consignés dans le tableau n° A-1. On notera que la proposition du gouvernement ontarien relative à la création d'une administration régionale pour le secteur ontarien de la région de la capitale a été publiée officiellement au début de février 1967, c'est-à-dire entre les deux enquêtes. Il se peut qu'elle ait contribué à accroître la faveur accordée à cette mesure le mois suivant. Dans le sondage Lawrence, les réponses en anglais et les réponses en français se répartissent de façon analogue, les dernières traduisant néanmoins un intérêt un peu plus marqué pour un district fédéral.

Le troisième sondage, effectué en novembre 1967 par Richard A. Bell, député fédéral de Carleton et candidat dans la circonscription modifiée de Grenville-Carleton, s'adressait aux habitants de cette région. Un questionnaire portant sur plusieurs points d'intérêt public a été adressé à 58 000 électeurs ; 7 000 ont répondu. Des propositions précises étaient énoncées et on demandait aux participants s'ils y souscrivaient. Les

TABLEAU A-1 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'administration pour la région de la capitale fédérale — Sondages Scanlon-March et Lawrence, 1967

	Échantillon	District fédéral	Onzième province	Adminis- tration régionale	Annexion des ban- lieues	Pas de change- ment ¹	Autres et sans opinion	Total
Sondage Scanlon-March (janvier 1967)	80	40	0	13	1	23	23	100
Sondage Lawrence (mars 1967)	2 000	27	4	30	10	10	19	100

1. C'est-à-dire « maintenir l'actuel Bureau des commissaires » (*retain present Board of Control*), selon les termes du sondage Scanlon-March.

réponses relatives au district fédéral peuvent se comparer à celles obtenues pour la seconde question du sondage Scanlon-March (voir le tableau n° A-2).

Dans le secteur québécois, l'unique enquête à ce jour a été effectuée en mai et juin 1969 par la municipalité de Lucerne, au moyen d'un questionnaire expédié par la poste à 3 000 contribuables. En juillet, 516 avaient répondu. Cette enquête tendait uniquement à établir à quel type d'administration municipale allaient les préférences, et comportait la mention d'autres solutions possibles, dont un district fédéral et deux types d'administration régionale. Parmi les réponses reçues, 71 % étaient favorables à un district fédéral, 27 % à un type ou l'autre d'administra-

tion régionale et 2 % au régime actuel (tableau n° A-3).

Outre qu'elle constitue l'échantillonnage d'opinion locale le plus récent, l'enquête de Lucerne est intéressante aussi en ce qu'on y demandait aux participants s'ils s'estimaient de culture anglaise ou de culture française. Certains ont répondu : « de l'une et de l'autre », « de culture canadienne » ou « d'une autre culture ». Comme dans l'enquête Lawrence pour le secteur ontarien, on y note une certaine tendance chez la minorité (dans ce cas-ci, celle de culture anglaise) à se montrer plus largement favorable à un district fédéral. Néanmoins, nous estimons frappante la majorité accordée dans chaque groupe à la formule du district fédéral.

TABLEAU A-2 Répartition en pourcentage des réponses à la question : « La région de la capitale doit-elle être transformée en district fédéral ? » — Sondages Scanlon-March et Bell, 1967

	Échantillon	Pour	Contre	N'ont pas d'opinion ou ne savent pas	Total
Sondage Scanlon-March (janvier 1967)	80	50	40	10	100
Sondage Bell (novembre 1967)	7 000	44	24	32	100

TABLEAU A-3 Répartition en pourcentage des préférences exprimées quant au type d'administration pour la région de la capitale fédérale — Sondage de Lucerne, 1969

	Échantillon	District fédéral sans compétence provinciale	Municipalité régionale et conseil provincial de planification	Municipalité régionale et conseil de planification fédéral- provincial- municipal	Statu quo	Total
Total	516	71	10	17	2	100
De culture anglaise	222	86	2	11	1	100
De culture française	137	68	8	22	2	100
Autres ¹	157	52	24	21	3	100

Source : Administration municipale de Lucerne, le 9 juillet 1969.

1. Comprend ceux qui ont répondu « de l'une et de l'autre culture » ou « de culture canadienne ».

Toutes ces enquêtes, évidemment, sont susceptibles de critiques, du côté technique. Aucune ne porte sur l'ensemble de la zone métropolitaine. Jusqu'à maintenant, nous ne possédons pas d'indication parfaitement sûre quant à la forme de gouvernement que préfère la population entière de la région. Pourtant, même si une certaine marge d'erreur est admise, il ressort de toutes les enquêtes qu'une forme de district fédéral est considérée comme la solution la plus réaliste et la meilleure, déjà à l'heure actuelle, par une partie non négligeable de la population.

Dans l'appendice III, nous examinerons certaines des mesures qui conviendraient à l'administration d'un Territoire de la capitale qui serait fondé sur une conception bien mûrie du principe d'égalité. Leur adoption, en tant que programme à mettre en œuvre dans un proche avenir, n'a pas été pro-

posée. À notre sens, certaines améliorations plus pratiques doivent avoir la priorité. Pourtant les données que nous possédons maintenant sur les attitudes du public incitent à croire que des débats relatifs à un Territoire de la capitale ne sont nullement utopiques. L'idée en est présente à l'esprit de bon nombre dans la région. Avec le temps, il se pourrait que l'appui dont elle est l'objet progresse au point d'aboutir à un accord plus général, surtout si les problèmes inhérents à sa création sont réglés progressivement par voie de négociations et de débats rationnels. Les attitudes du public sont étroitement associées au régime institutionnel présent et revêtent une grande importance, car elles détermineront en définitive le genre de capitale dont le Canada sera doté plus tard.

On peut formuler en trois points les caractères essentiels d'un « Territoire de la capitale fédérale ». Tout d'abord, il comporterait l'établissement d'une nouvelle autorité sur les secteurs québécois et ontarien de la région désignée comme capitale fédérale, qui cesserait alors de relever de la compétence provinciale. Toutefois, le Québec et l'Ontario pourraient continuer à y jouer un certain rôle, lequel dépendrait de la forme de l'administration instaurée. Le fait important serait le remplacement des administrations provinciales par un nouvel organisme plus étroitement adapté aux besoins de la région constituant la capitale.

En second lieu, cette nouvelle autorité mettrait sur pied des structures administratives qui pourraient assumer un bon nombre des fonctions incombant aujourd'hui aux provinces, par exemple : administrer les systèmes scolaires, contrôler les affaires municipales, dispenser des services de bien-être, percevoir les impôts, etc. Mais une administration territoriale ne jouirait pas nécessairement des mêmes pouvoirs que les provinces, car la situation particulière de la capitale fédérale requiert un régime quelque peu différent. Ainsi, une province a le droit de modifier sa propre constitution. Or, ce pouvoir pourrait être réservé au gouvernement fédéral, dans le cas de l'administration territoriale.

Enfin, il n'est pas nécessaire que l'administration territoriale se trouve dans la même position que les provinces à l'égard du gouvernement fédéral. En régime fédératif, les provinces sont

autonomes dans les limites de la compétence que leur attribue la constitution. L'administration territoriale, tout en exerçant une vaste compétence dans nombre de secteurs relevant normalement des provinces, devrait toutefois se conformer aux restrictions, garanties et normes générales émanant périodiquement du gouvernement fédéral, ou décidées après consultations et accords entre le fédéral et les provinces. Toute autre méthode négligerait un aspect important de la question : l'évolution continue vers une plus forte participation fédérale à l'administration de la capitale.

Si la question d'un district fédéral a été souvent discutée dans les journaux, à la radio et à la télévision, et a éveillé encore plus d'intérêt ces dernières années, une bonne partie du débat a été brouillée par une affectivité excessive et des positions fausses. Les points de contestation doivent néanmoins être examinés avec calme et objectivité. Afin d'en faire progresser la compréhension et la discussion, nous traitons à part quelques-uns des plus importants dans le présent appendice, reconnaissant sans réserve que les vues exposées ici ne constituent qu'une première étape dans l'examen de problèmes extrêmement complexes.

Dans la perspective du bilinguisme et du biculturalisme, la création d'un Territoire est souhaitable, en fin de compte, si elle permet de réaliser au mieux les objectifs d'égalité absolue que nous avons définis pour la région de la capitale. Voici quelques-uns des avantages à escompter. Tout d'abord, le Territoire pourrait fournir un cadre

plus efficace pour faire disparaître le déséquilibre économique actuel entre les secteurs ontarien et québécois. Ensuite, il pourrait modifier radicalement les rapports entre les membres de la majorité et ceux de la minorité. Enfin, il pourrait faciliter l'épanouissement, dans la région de la capitale, d'une communauté francophone vigoureuse et sûre d'elle-même, et mettre fin à l'inconvénient, pour les francophones, d'être séparés en deux groupes à peu près égaux par la frontière inter-provinciale.

On a invoqué, en faveur d'un district fédéral ou d'un Territoire de la capitale, certains arguments qui débordent le cadre de notre mandat. Selon le plus important peut-être, créer ce Territoire permettrait de mettre en œuvre plus efficacement la planification régionale et urbaine et, en particulier, le plan d'aménagement de la capitale nationale de 1950. Une nouvelle autorité sur les secteurs du Québec et de l'Ontario faciliterait également la coordination entre les services municipaux et les services régionaux, dont les transports publics et le réseau routier.

Toutefois, pour élaborer la structure institutionnelle du Territoire de la capitale, il faut d'abord résoudre dans le détail bien des questions : délimitation, régime législatif et financier, garanties linguistiques et culturelles, places respectives du droit civil et du droit coutumier, restructuration des systèmes d'enseignement, etc. La plupart de ces questions exigeraient des négociations étendues et complexes entre le gouvernement fédéral et les deux « provinces fondatrices » du Territoire : le Québec et l'Ontario.

La création du Territoire se heurte actuellement à d'immenses obstacles. Il est important de les comprendre et de les résoudre d'une façon satisfaisante pour réaliser l'égalité complète entre anglophones et francophones dans la capitale. Le cadre provincial, comme nous l'avons noté au chapitre II, exerce une très grande influence sur les manières de voir et sur les attitudes. Les positions à l'égard du Territoire éventuel varient suivant la province où l'on habite. Il existe des divergences analogues chez les Québécois et les Ontariens hors de la région de la capitale proprement dite.

Au Québec, le trait de l'opinion dominante qui frappe le plus est une profonde méfiance à l'égard de toute mesure susceptible de constituer une

nouvelle majorité anglophone. À cela s'ajoute une crainte profonde de l'assimilation. Chez ceux qui éprouvent ces sentiments, on estime que l'histoire du Canada n'offre aucun exemple d'une association entre francophones et anglophones qui ait été satisfaisante et assortie d'une égalité réelle et durable. Aussi le secteur québécois de la région de la capitale appréhende-t-il sérieusement que la perte du statut majoritaire ne mette en danger son patrimoine linguistique. En outre, il semble que ses habitants n'auraient rien à gagner, sur le plan linguistique, en s'agrégeant au Territoire de la capitale. Leur situation actuelle en matière de langue est fondamentalement acceptable.

Cette méfiance foncière envers toute majorité anglophone traduit sans aucun doute un fort scepticisme quant à l'efficacité de la politique que le gouvernement fédéral suivra en matière de langue dans la capitale. On a l'impression que les droits linguistiques ne peuvent faire l'objet de garanties suffisantes pour être complètement hors d'atteinte. Ne faut-il pas d'abord quelque preuve de réussite à une échelle restreinte, si l'on veut être à même de peser les risques et les avantages d'une plus vaste entreprise ?

Un Territoire de la capitale ouvrirait à Hull la perspective d'une intégration plus complète à la vie économique de la région. Mais cela même éveille une certaine méfiance, d'ailleurs légitime. Le développement économique du secteur québécois de la région a souffert d'un tel retard qu'il est peu probable que des réformes institutionnelles suffisent à changer les attitudes foncières. En fait, il n'y a aucune garantie qu'un Territoire de la capitale amènerait automatiquement la parité entre le développement économique du secteur québécois et celui du secteur ontarien. Une politique délibérée tendant à compenser les négligences du passé semble indispensable.

Enfin, la création d'une nouvelle autorité pour la capitale, quelle que soit sa nature, pose le problème de l'intégrité territoriale de la province de Québec. La poussée du nationalisme depuis les années 30 et la décision prise par le Conseil privé dans le cas du Labrador en 1927¹ lui donnent un acuité particulière. En fait, le fonctionnement actuel de la Commission de la capitale nationale dans le secteur québécois et, plus particulièrement, ses pouvoirs d'expropriation font l'objet

1. « Re Labrador Boundary », dans *Dominion Law Reports*, 1927, vol. 2, pp. 421-429.

de nombreuses critiques sur le plan local. Une grande partie de l'opinion publique de la province érige en principe le maintien pour le Québec du maximum d'autonomie possible sur l'ensemble de son territoire. Trouver une formule qui concilie l'intégrité territoriale du Québec et le besoin d'une capitale fédérale intégrée constitue sans doute la principale difficulté. Le rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, effectué dans une optique québécoise, contient une analyse détaillée de ces questions et des projets de solution qui reposent sur l'initiative provinciale¹.

Les obstacles du côté ontarien sont différents en importance et par la perspective, mais ils n'en sont pas moins réels. Les habitants de l'Ontario verraient avec regret, sans aucun doute, se détacher cette agglomération urbaine, la troisième de la province. L'effet s'en ferait sérieusement sentir sur les revenus du gouvernement provincial. La région en question, bien que ne comptant pas parmi les plus anciennement peuplées de la province, a de fortes traditions remontant au début du XIX^e siècle. Pourtant, on n'y constate pas, entre le gouvernement central et celui de la province, le même sentiment de réserve qu'au Québec. Une évolution récente incline à croire que l'Ontario consentirait à des changements, pourvu qu'on puisse lui démontrer qu'ils feraient avancer la cause de l'unité canadienne.

Par ailleurs, dans la région de la capitale proprement dite, les anglophones s'opposeraient peut-être davantage à la création d'une nouvelle autorité. À notre avis, cette attitude repose sur divers motifs. On répugne à renoncer à un système d'institutions qui a valu à la zone urbaine une administration efficace et des services de tout premier ordre. On appréhenderait des situations inconnues ou conjecturales et, en particulier, la perte de privilèges aux divers échelons. Bien des anglophones peuvent aussi hésiter à accepter des services et des institutions bilingues, alors que ceux de langue anglaise n'ont jamais entraîné d'inconvénients pour eux. Enfin, on décèle encore dans les attitudes de la population de la vallée de l'Outaouais, et même, jusqu'à un certain point, de la région de la capitale, des vestiges de divergences religieuses. Dans l'ensemble, du côté ontarien, les principaux obstacles sont locaux. Pour les surmonter, il faudra doter le Territoire de la

capitale de structures administratives élaborées avec un soin particulier.

Outre son importance pour la région immédiate, le Territoire aurait certains effets au-dehors. Il convient de les examiner attentivement. Le secteur québécois de la région de la capitale est le principal centre urbain de quatre comtés de l'ouest de la province : Hull, Gatineau, Papineau et Pontiac. Ces comtés constituent une région économique distincte, quelque peu isolée du reste de la province, et séparée par la frontière interprovinciale des comtés est-ontariens de la vallée de l'Outaouais. Or, Hull étant la seule agglomération urbaine importante de la région, son intégration au Territoire de la capitale pourrait exiger un sérieux réaménagement de l'économie régionale. Au moins conviendrait-il d'étudier ces questions en profondeur avant d'établir une nouvelle autorité.

Le problème est un peu différent pour les comtés ontariens contigus. L'est de l'Ontario compte d'autres agglomérations urbaines qu'Ottawa et dispose de bonnes liaisons en matière de transport. Toutefois, la création d'un Territoire aurait des incidences sur la communauté francophone ontarienne, disséminée à travers la province, et pour qui Ottawa est le principal siège des organisations et des associations, un centre culturel, presque une capitale spirituelle. Il est possible qu'à la longue elle puise force et inspiration dans le régime égalitaire du Territoire de la capitale, mais les conséquences à court terme doivent néanmoins faire l'objet d'études et de mesures appropriées. En particulier, on ne saurait soustraire à la compétence de la province à peu près le cinquième de sa population francophone sans avoir bien considéré les conséquences éventuelles de ce déplacement.

Les problèmes économiques de l'ouest du Québec et les problèmes culturels des Franco-Ontariens établis hors de la capitale ne sont sans doute pas de toute première importance ; le principe de l'égalité dans une capitale fédérale digne du Canada a priorité. Néanmoins, ils montrent la nécessité d'une étude approfondie, car une nouvelle autorité pour la région de la capitale fédérale ne doit pas être fondée sur une injustice envers les groupes moins nombreux ou plus faibles qui ne feraient pas partie du nouveau Territoire.

1. « Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec », 1968, vol. 1.2, pp. 65-79.

Outre les obstacles d'un ordre assez général déjà traités, la création d'un Territoire de la capitale vraiment fonctionnel soulève toute une gamme de questions pratiques. Celles-ci seront une source nouvelle d'hésitation pour les francophones comme pour les anglophones, si elles ne sont pas réglées. Par exemple, quelles dispositions prendre à l'égard des deux droits privés actuellement en vigueur dans la région, le droit civil au Québec et le droit coutumier en Ontario? Comment restructurer l'ensemble complexe des systèmes scolaires? Quelle protection accorder aux droits politiques et aux intérêts locaux? On pourrait allonger cette liste.

Ces questions ne représentent pas seulement des obstacles à vaincre; il faudrait démontrer qu'un Territoire de la capitale présenterait en ces domaines des améliorations par rapport au régime actuel. L'hésitation et la méfiance que l'on constate aujourd'hui sont compréhensibles et se justifient tant que les structures ne sont pas définies et ses avantages acceptés d'un commun accord. Ces considérations s'appliquent particulièrement aux francophones du secteur québécois. Dans le Territoire de la capitale, il leur faudrait renoncer à leur situation actuelle de majorité linguistique. Aussi, pour que le changement leur paraisse souhaitable, faut-il expliquer nettement les avantages d'une pleine intégration et les garanties linguistiques suffisantes qui seront accordées. Si s'avèrent efficaces les mesures recommandées dans le chapitre v pour l'avenir immédiat, ces obstacles perdront de leur signification, grâce à l'attitude de confiance mutuelle et de coopération qui naîtra et se développera. Alors, le principe d'un Territoire fédéral pourra fort bien apparaître comme une solution viable de remplacement par rapport à celle de la région de la capitale fédérale.

De toute évidence, mettre au point un régime satisfaisant pour le Territoire de la capitale ne constituera pas une tâche facile. Comme bien des intérêts divergents entrent en ligne de compte, de vastes négociations politiques seront nécessaires entre les gouvernements. À ce stade, on ne saurait avancer de solutions définitives, ni formuler des propositions précises. Aussi, les considérations ci-après serviront-elles surtout de canevas pour un dialogue public sérieux.

A. Limites géographiques et intégrité territoriale de l'Ontario et du Québec

Fixer des limites précises pour ce Territoire exigerait des connaissances spécialisées. Toutefois, nous pouvons relever certaines des conditions indispensables pour y parvenir.

Tout d'abord, la décision doit être fondée sur des pronostics aussi exacts que possible en ce qui concerne le développement à long terme de la région de la capitale. Pour celle-ci, étant donné que les changements à la compétence territoriale s'avèrent difficiles à effectuer, il faut tenir compte de l'expansion prévue pour au moins un siècle, ou aussi loin que des projets en la matière peuvent être raisonnablement conçus. Plusieurs capitales fédérales ont débordé les districts qu'on leur avait primitivement attribués. Dans le cas du Canada, où la création d'un Territoire de la capitale serait principalement motivée par le souci d'assurer, sur les plans linguistique et culturel, un régime d'égalité aux anglophones et aux francophones, il conviendrait au premier chef d'étendre ce régime aux banlieues où la plupart des nouveaux citoyens de la capitale auront tendance à s'installer.

Dans le secteur ontarien, il semble qu'il y aurait accord général sur la délimitation du Territoire. La partie ontarienne de la Région de la capitale nationale définie par le gouvernement fédéral couvre 1 050 milles carrés; la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, créée par la province, est de 1 060 milles carrés. Bien que leurs limites ne soient pas identiques, toutes deux se chevauchent largement et s'étendent bien au-delà des agglomérations urbaines actuelles¹. Seule une expansion envisagée à très long terme pourrait bien exiger un changement important.

Quant au secteur québécois, la situation est moins claire. La partie québécoise de la Région de la capitale nationale définie par la loi fédérale, compte 750 milles carrés. Les 23 municipalités mises en cause dans les récentes discussions relatives à son administration régionale, et situées entièrement dans cette région, ont une superficie totale de seulement 540 milles carrés. La délimitation d'un Territoire fédéral donnerait lieu, entre le gouvernement central et celui du Québec, à des discussions orientées vers un développement

1. En décembre 1968, le gouvernement de l'Ontario a proposé les limites de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton comme « frontières logiques » de la partie ontarienne d'un Territoire de la capitale expressément désigné.

à long terme du secteur québécois conçu en fonction de l'ensemble de la région. Il semble assez probable qu'une fois les barrières matérielles et constitutionnelles supprimées, ce secteur entretrait pour une plus grande part dans la mise en valeur de la région.

Toutefois, il s'agit de bien autre chose qu'une simple question de délimitation. La création d'un Territoire de la capitale comprenant les secteurs québécois et ontarien exigerait l'institution d'une nouvelle autorité indépendante des deux provinces. Par suite, la compétence ordinaire de chaque province sur son secteur serait confiée au nouveau pouvoir, qui l'exercerait sur l'ensemble du Territoire de la capitale.

C'est ce point qui suscite chez bon nombre de Québécois les arguments les plus percutants contre la mesure envisagée ; une réforme de cette nature comporterait la cession irrévocable d'une fraction du territoire et de la population du Québec à une entité politique nouvelle, inconnue, non éprouvée et à majorité anglophone ; or, le passé du Canada anglais n'offre aucun motif d'optimisme à cet égard. Il faut absolument reconnaître la valeur de cet argument et tenir compte des sentiments véhéments qu'il provoque. Si le Territoire de la capitale se réalise un jour, il faudra régler cette question de manière à satisfaire les principaux intéressés.

On peut aborder cette question par trois commentaires. En premier lieu, aucune cession absolue de territoire ne paraît s'imposer. Les gouvernements provinciaux pourraient céder à bail territoire et compétence à la nouvelle autorité, ou peut-être lui déléguer leurs pouvoirs.

En second lieu, quel que soit l'accord, il n'est pas indispensable de le conclure à perpétuité, bien qu'une certaine stabilité s'impose pour que le gouvernement fédéral et l'entreprise privée apportent leur appui aux principaux programmes de développement. Advenant que les objectifs les plus importants de l'égalité culturelle ne soient pas atteints, que la Confédération canadienne soit dissoute ou notablement modifiée, ou bien que la capitale fédérale soit transportée ailleurs, on pourrait assurer aux deux provinces un droit de récupération sur le secteur dont elles se seraient dessaisies.

Troisièmement, notons que la création d'un Territoire ne conférerait pas au gouvernement fédéral la propriété absolue du sol compris dans

ses limites. Jusqu'ici, il a acquis, par l'intermédiaire de la Commission de la capitale nationale, des étendues considérables de terre, simplement pour en contrôler l'utilisation. Si ses intérêts étaient convenablement représentés dans le régime administratif du Territoire, son rôle de propriétaire foncier diminuerait effectivement et ses propriétés pourraient correspondre plus directement à ses besoins et à ses projets.

B. Institutions politiques du Territoire de la capitale

La forme d'administration ou de gouvernement dont il conviendrait de doter le Territoire de la capitale a donné lieu à des conceptions erronées. Trop fréquemment au Canada, toute proposition à cet égard est associée immédiatement dans l'opinion publique au régime en vigueur à Washington, soit au plus ancien et au plus connu de tous les districts fédéraux. Toutefois, il existe divers types de régime pour les capitales fédérales et chaque État fédératif doit mettre sur pied un ensemble d'institutions qui réponde à ses besoins particuliers.

Le Territoire de la capitale fournirait un nouveau cadre où pourraient être réglés une multitude de problèmes fédéraux et locaux ; néanmoins, il n'est pas nécessaire que ses institutions diffèrent de celles qui existent aujourd'hui. Par exemple, les habitants de la région conserveraient vraisemblablement trois paliers de pouvoir, c'est-à-dire le fédéral, le municipal et, pour le Territoire de la capitale proprement dit, un nouveau gouvernement territorial. Les administrations fédérale et municipales ne se ressentiraient guère de la création du Territoire. En particulier, le droit de vote fédéral et le droit de vote municipal ne subiraient aucun changement. Comme partout ailleurs au Canada, les citoyens de la région éliraient leurs députés à la Chambre des communes et seraient convenablement représentés au Sénat.

L'administration territoriale soulève des questions plus intéressantes, car de toute évidence il faudrait créer quelque nouvel organisme. Tout d'abord, on peut relever et rejeter deux positions extrêmes. D'une part, il semble improbable que le gouvernement territorial soit sous l'autorité directe du fédéral, que celle-ci soit exercée par un comité parlementaire, un ministère ou par des

fonctionnaires ou des commissaires nommés à ces fins. Un tel système s'écarterait trop des longues traditions de *self-government* de la région de la capitale. D'autre part, l'administration territoriale serait probablement moins indépendante qu'une province, car, autrement, les intérêts du reste du Canada seraient insuffisamment représentés dans la capitale fédérale. La bonne solution doit se trouver quelque part entre ces deux extrêmes.

On peut envisager de différentes façons le gouvernement du Territoire. Certains le voient comme une administration municipale élargie, comme une municipalité régionale relevant du fédéral plutôt que du provincial. Pour d'autres, il remplace le gouvernement provincial. Il peut aussi comprendre certains éléments de ces deux paliers du pouvoir, qui viennent s'ajouter à ceux, de caractère spécifique, que lui confère son rôle d'organe administratif de la capitale fédérale. De toute évidence, répartir les attributions entre les pouvoirs publics pose ici un problème complexe, mais la solution peut s'avérer par la suite sensiblement moins compliquée que le régime actuel à quatre paliers, c'est-à-dire : le gouvernement fédéral, les deux gouvernements provinciaux, deux administrations régionales et un grand nombre d'administrations municipales — sans compter l'éventualité d'un organisme tripartite entre le Québec, l'Ontario et le fédéral, destiné à coordonner les activités de tous les autres.

Les débats relatifs à une administration territoriale doivent régler les deux principaux points suivants : ses structures et ses pouvoirs. Pour l'un comme pour l'autre, le problème essentiel consisterait à déterminer comment atteindre un juste équilibre entre les intérêts de la population du Territoire et ceux de tout le Canada ?

En ce qui concerne les structures, il nous semble qu'un conseil, directement élu par les habitants de la région, à raison d'un membre par circonscription, serait l'autorité législative souhaitable pour le Territoire. Cet organisme veillerait aux intérêts régionaux au-delà de l'échelon municipal et assurerait aux résidents une autorité législative directement responsable devant le corps électoral de la région. Il serait conforme aux pratiques électorales canadiennes aux divers niveaux, et servirait de tribune pour l'intégration des secteurs

québécois et ontarien actuels à une capitale fédérale.

Les circonscriptions électorales seraient sans doute déterminées en fonction de la population, en tenant compte jusqu'à un certain point du découpage en municipalités. Cependant, au cours des prochaines années, le secteur québécois risquerait d'avoir une représentation fâcheusement faible. On pourrait garantir à chacun des deux secteurs un pourcentage minimal de sièges — un tiers, par exemple —, leur appliquant en l'occurrence le principe qui garantit aux provinces canadiennes une représentation minimale à la Chambre des communes, quelle que soit leur population¹. Rappelons ici que la représentation francophone sera considérablement plus élevée, étant donné que la moitié des citoyens de langue française habitent actuellement dans le secteur ontarien.

Si un conseil élu devient le porte-parole de la population régionale, la représentation du gouvernement fédéral et de l'ensemble du Canada pose un problème. Il est douteux qu'on doive le résoudre en nommant des fonctionnaires fédéraux au conseil territorial ; l'expérience des assemblées législatives groupant des membres élus et des membres désignés montre que la formule ne peut guère donner de bons résultats. Il serait préférable d'assurer la sauvegarde des intérêts fédéraux — c'est-à-dire ceux de l'ensemble du Canada dans la région de la capitale — soit en octroyant à une commission parlementaire le droit de regard sur les mesures prises par le Territoire, soit en reconnaissant au fédéral le droit d'annulation de ces mesures, ou en recourant à tout autre moyen du même ordre. Les motifs donnant lieu à l'exercice de ce pouvoir seraient clairement énoncés dans la constitution du Territoire de la capitale. L'élection de l'assemblée législative territoriale par le peuple devrait suffire à prévenir l'usage abusif du pouvoir fédéral et à garantir l'expression dynamique des intérêts locaux.

Mais comment répartir les pouvoirs entre les divers paliers de l'administration publique ? Tant que cette question n'aura pas été débattue par les autorités intéressées, on ne pourra que s'en tenir à des avis d'ordre général. Pour l'échelon municipal, on peut conjecturer le maintien d'un certain nombre de tâches. Indépendamment de la question du Territoire fédéral, les pouvoirs des municipi-

1. En vertu de l'article 51A de l'A. A. N. B. de 1867, tel qu'amendé par l'A. A. N. B. de 1915.

palités semblent s'amenuiser au fur et à mesure que les grandes zones urbaines évoluent vers une administration régionale. On pourrait reconnaître, *grosso modo*, à l'administration territoriale, qui forme le palier suivant, les pouvoirs qui échoient de nos jours aux autorités régionales ou métropolitaines, et certains de ceux qu'exercent actuellement les gouvernements provinciaux. Toutefois, on pourrait décider, dans le cas du nouveau Territoire de la capitale, que bon nombre des fonctions des provinces seront cédées au Parlement parce qu'elles se rattachent plus étroitement aux intérêts de l'ensemble du Canada qu'à ceux de la population locale. Citons, à titre d'exemple, le pouvoir de modifier la constitution du Territoire de la capitale, de contracter des emprunts ou d'exécuter des travaux publics importants.

Il conviendrait au premier chef que le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral soient assez près l'un de l'autre. Il faut une certaine souplesse pour faire face à la gamme mouvante des intérêts régionaux et fédéraux à concilier. La plupart des pouvoirs ordinaires du gouvernement territorial seraient susceptibles de modifications ou de nouvelles définitions par des lois fédérales, et l'on ferait confiance au courage politique des membres élus du conseil territorial pour prévenir tout empiètement abusif du fédéral. Cette répartition des pouvoirs permettrait de créer un mécanisme équilibré pour régler les conflits entre intérêts régionaux et intérêts fédéraux, à mesure qu'ils se présenteraient.

Toutefois, certaines questions seraient sans doute jugées trop importantes et fondamentales pour être laissées à la discrétion du Parlement. Pour ces questions — dont celles des droits culturels et linguistiques —, il faut prévoir de solides garanties.

C. Garanties des droits fondamentaux

À notre sens, toutefois, la principale raison d'être d'un Territoire de la capitale serait de fournir un cadre où l'on puisse réaliser, aussi parfaitement que possible, l'égalité entre Canadiens francophones et Canadiens anglophones en ce qui a trait à la conduite des affaires de l'État fédéral. À cet effet, il est indispensable que, dans la capitale, les droits linguistiques et culturels des deux communautés soient placés sur un pied d'égalité

absolue. Si l'on ne peut pas assurer cette égalité, on serait beaucoup moins fondé à demander aux provinces du Québec et de l'Ontario de coopérer. En fait, l'une et l'autre pourraient exiger que de solides garanties, sur les plans linguistique et culturel, soient prévues par l'accord constituant le Territoire de la capitale.

Pour cette raison, il serait essentiel que, dans tout Territoire de la capitale, les droits linguistiques et culturels soient expressément garantis par la constitution. Ces droits seraient précis et auraient force exécutoire dans des domaines bien déterminés, dont les divers paliers de l'administration publique, les organismes publics, les tribunaux, l'enseignement élémentaire et secondaire et les institutions culturelles de financement public. Des services de qualité comparable y seraient offerts gratuitement en français et en anglais. Cette énumération est purement indicative; il se pourrait qu'on y ajoute d'autres domaines au cours des négociations entre les gouvernements intéressés. Il y a lieu d'envisager que des garanties analogues soient exigées de certaines branches du secteur privé, tels les grands établissements de détail ou les services pour visiteurs et voyageurs. Il va de soi qu'il faut aussi garantir des droits d'un autre ordre, notamment contre la discrimination en matière de logement ou d'emploi.

Dans l'ensemble de la région de la capitale fédérale, les positions actuelles du français sont précaires. Il faut donc établir par des lois explicites une politique visant à assurer la protection et l'essor de la langue afin de donner une base au régime d'égalité entre anglophones et francophones. Les droits linguistiques doivent figurer expressément et positivement dans les textes législatifs. La structure de ce régime ne devrait pas être modifiable par décision de la majorité des électeurs de la région, mais fermement protégée par la constitution du Territoire de la capitale, en tant que droit fondamental et universel.

Mais comment sauvegarder ces droits linguistiques fondamentaux? Il ne faudrait pas se contenter d'une simple formule législative rigide, mais agir à une multitude de niveaux, ce qui donnerait un sens à l'égalité linguistique. Tout d'abord, sur le plan politique, la composition des organes représentatifs fournirait un champ d'action considérable. Les électeurs francophones seraient fortement représentés au conseil territorial, dont vraisemblablement quelque 40 % des membres

viendraient de circonscriptions à majorité francophone. Sur un plan supérieur, le Parlement pourrait avoir droit de regard sur les mesures ayant des répercussions sur le régime linguistique de la capitale. On désignerait à cet effet une commission parlementaire qui compterait un nombre égal d'anglophones et de francophones.

En second lieu, il pourrait exister un ensemble de lois en matière de langue, totalement ou partiellement garanti par la constitution du Territoire de la capitale, sur lequel on se fonderait pour interjeter appel devant les tribunaux, si les droits linguistiques d'un citoyen étaient lésés ou méconnus. Ces lois contiendraient également des dispositions autorisant le commissaire fédéral aux langues officielles à faire office de protecteur du citoyen en matière linguistique et à résoudre de nombreux griefs sans recours à la justice.

Au cas où ces sauvegardes politiques et législatives s'avéreraient insuffisantes, il resterait une autre ligne de défense. À titre de « provinces fondatrices » du Territoire de la capitale, l'Ontario et le Québec devraient se désister de leur autorité sur celui-ci pour que s'y constitue une nouvelle compétence. Lors des négociations de l'accord, on pourrait convenir que tout changement au régime linguistique fondamental du nouveau Territoire serait sujet à la révision non seulement du gouvernement fédéral, mais aussi du Québec et de l'Ontario. Pour toute question de cet ordre, chaque groupe pourrait compter sur une certaine protection de la part d'un gouvernement où prédomineraient sa langue et sa culture.

En matière de droits linguistiques et culturels, il importe que les garanties soient égales pour les deux langues. Compte tenu de la situation démographique actuelle, il est fort probable que les francophones seraient tout d'abord en minorité dans le Territoire de la capitale, quelles qu'en soient les limites. Néanmoins, avec le régime d'égalité absolue que nous estimons essentiel pour la région, il n'est pas impossible que change à la longue l'équilibre linguistique de la capitale. Il importerait, le cas échéant, que les anglophones bénéficient des garanties proposées, dans le cas des francophones, pour l'avenir immédiat.

Il faudrait, surtout, que des garanties linguistiques fermes amoindrissent dans le Territoire de

la capitale les effets psychologiques de la « minorisation », les sentiments de méfiance et d'insécurité qui souvent apparaissent dans un groupe lorsque ses valeurs culturelles sont soumises à une pression, du fait d'un autre groupe plus nombreux ou plus puissant. Si l'on pouvait amener les francophones à se sentir, au sens plein du terme, les égaux de leurs concitoyens anglophones dans la vie de la capitale et la conduite des affaires de l'État fédéral, les conséquences en seraient considérables non seulement dans le Territoire de la capitale, mais dans tout le Canada francophone.

D. Développement régional

Dans le chapitre v, nous avons traité du déséquilibre entre les secteurs québécois et ontarien de la capitale et entre les anglophones et les francophones dans chaque secteur; nous avons aussi indiqué certaines des solutions propres à le réduire dans l'immédiat. Dans un Territoire relevant d'une autorité unique, une égalité de chances plus complète serait possible entre anglophones et francophones. Il convient de poursuivre cet objectif non seulement au profit du Territoire de la capitale, mais aussi pour démontrer qu'on peut appliquer le principe d'égalité à l'ensemble du Canada.

Il faudrait que la politique rendant effective cette notion d'égalité soit entérinée officiellement dans une déclaration de principe. À cet égard, la constitution de la Finlande renferme une disposition ainsi conçue : « L'État subviendra aux besoins intellectuels et économiques de la population de langue finnoise et de celle de langue suédoise selon des principes identiques¹. » Cette déclaration de principe d'ordre général n'a pas donné lieu à la création d'un mécanisme officiel. Il n'y a pas de loi particulière ni d'institution ayant pour objet de la mettre en œuvre. Cette disposition constitutionnelle pose simplement un principe général qu'un groupe culturel peut invoquer, s'il s'estime désavantagé par des décisions politiques¹.

Les textes constitutifs du Territoire de la capitale canadienne devraient contenir une déclaration

1. Pour le texte intégral de l'article 14 où figure cette clause, voir le vol. 1 de notre rapport, p. 78, note 1.

1. À ce propos, il convient de rappeler ici que la minorité de langue suédoise ne forme que 7 % de la population finlandaise.

de principe analogue. Comme en Finlande, aucun mécanisme particulier ne serait prévu pour la rendre exécutoire. Néanmoins, elle rappellerait l'accord préalable fondant la capitale sur le principe d'égalité.

Les effets d'une telle déclaration se manifesteraient dans les divers aspects de la politique que pourraient élaborer les pouvoirs publics en matière de planification et de développement du Territoire. Au chapitre v, nous avons indiqué certains domaines qui pourraient se prêter dans un proche avenir à l'application du principe : routes, ponts, transports, emplacement des futurs immeubles fédéraux, subventions et impôts versés par le gouvernement fédéral aux municipalités de la région. Ainsi que nous l'avons démontré, des changements considérables sont possibles à brève échéance. Néanmoins, une déclaration de principe officielle, comme base et inspiration d'une politique de développement à long terme, pourrait avoir des effets d'une grande importance.

Il reste à considérer la répartition des dépenses qu'entraînerait l'expansion sociale et économique du Territoire de la capitale. Les mesures tendant à promouvoir l'égalité auraient sans doute un effet direct sur la prospérité de la région. Et, motif pour y recourir, l'ensemble du Canada en bénéficierait. Il incomberait donc au gouvernement fédéral, plutôt qu'à l'administration régionale, d'assumer le gros des dépenses.

E. Régime financier approprié

Comment faire le pont entre les intérêts légitimes de la population locale et le souci non moins légitime d'une capitale qui reflète les aspirations et les valeurs nationales, c'est là un problème qui revient toujours dans l'administration d'une capitale. Il se présente d'ailleurs sous une autre forme dans le domaine financier. Là aussi, on doit procéder à une juste répartition des charges et du contrôle entre la population locale et celle du pays tout entier. Ce problème est universel, mais plus difficile à résoudre dans les États fédéraux.

On invoque parfois, contre toute forme de district fédéral, le danger d'une dépendance fiscale vis-à-vis d'un gouvernement fédéral puissant et éventuellement arbitraire. Aux États-Unis, l'assujettissement budgétaire du District de Columbia

aux décisions imprévisibles des comités du Congrès donne corps à cette objection. Bien que, dans le cas du Canada, il puisse s'agir d'une simple appréhension devant le nouveau et l'inconnu et de la crainte d'impôts plus élevés, il faut admettre l'existence, sous ces attitudes, du problème réel des relations financières intergouvernementales.

Si la capitale doit refléter équitablement les intérêts fédéraux et les intérêts locaux, il importe de ménager pour les uns et pour les autres des secteurs appropriés d'autonomie financière. Il faudrait donc, dans le cas du Territoire de la capitale, définir clairement les obligations fiscales de chaque palier de l'administration publique et lui fournir des sources de revenu correspondantes. À cet égard, la situation du nouveau gouvernement territorial serait en bien des points semblable à celle d'un gouvernement provincial.

En termes plus précis, il faudrait reconnaître respectivement au gouvernement territorial et à l'administration municipale des champs d'impôt et d'autres sources de revenu, dont l'impôt foncier, les taxes sur l'essence, l'impôt sur les ventes. Ces impôts seraient déterminés par les élus du peuple, aux niveaux territorial et municipal, et serviraient à la mise en œuvre de leurs programmes respectifs. À l'encontre de la situation actuelle, les impôts prélevés par le gouvernement territorial seraient uniformes dans les deux secteurs. L'administration territoriale recevrait du fédéral des paiements de transfert, comme les gouvernements provinciaux, pour certains programmes à frais communs dans les domaines de la santé, du bien-être et de l'éducation. Sur tous ces points, il y aurait une forte analogie entre son rôle et ceux des gouvernements provinciaux.

Sur le plan fédéral, la situation serait quelque peu différente, car le gouvernement se verrait attribuer deux rôles distincts. En premier lieu, les habitants de la capitale en recevraient les mêmes services et seraient soumis aux mêmes impôts que ceux des provinces et des Territoires du Nord-Ouest. De plus, étant donné son importance dans la région de la capitale comme propriétaire de terrains et d'immeubles, le gouvernement fédéral verserait des sommes considérables pour les services municipaux qui leur seraient assurés aux mêmes tarifs qu'aux particuliers ou aux compagnies. En ce qui concerne les services pour ses immeubles et ses employés, il n'occuperait donc pas de position privilégiée par rapport aux entre-

prises commerciales ou aux autres contribuables. Ce point établi, nous n'écarterions pas toutefois une révision du régime des subventions aux municipalités de la région ayant pour objet, comme nous l'indiquons dans le chapitre v, de conformer les subventions fédérales plus étroitement au coût réel des services municipaux et scolaires.

L'autre rôle incombant au gouvernement fédéral serait plus caractéristique : veiller à ce que la capitale fédérale reflète, par son cadre comme par ses aspects linguistiques et culturels, les valeurs du Canada contemporain. Ce point intéresse le pays tout entier. Aussi les dépenses d'aménagement sous ce rapport devraient-elles être entièrement à la charge du gouvernement fédéral. En ce qui concerne l'expansion matérielle, ce principe est déjà largement admis dans les travaux de la Commission de la capitale nationale. Quant aux mesures visant à instaurer l'égalité linguistique et culturelle, aucun pouvoir public ne s'en est encore chargé entièrement. Dans le Territoire de la capitale, le coût de ces mesures et de l'effort pour remédier au déséquilibre actuel en matière de développement pourrait être entièrement assumé par le gouvernement fédéral.

À ce stade, on ne saurait indiquer quel genre d'organisme devrait remplir cette fonction proprement fédérale relativement à l'aménagement d'une capitale appropriée. Convierait-il de charger un seul organisme du développement matériel et culturel ou bien serait-il préférable de répartir les missions entre deux organismes ou davantage, selon les domaines ? Il n'y a pas de réponse précise à cette question, mais deux points se dégagent nettement : tout d'abord, il faut poursuivre des objectifs définis, dans l'intérêt du Canada tout entier, et en faire supporter les frais au gouvernement fédéral ; en second lieu, dans le Territoire de la capitale, ce rôle des autorités fédérales exigerait la coopération des représentants élus du gouvernement territorial, car il faudrait coordonner et concilier objectifs fédéraux et objectifs locaux.

En dernière analyse, quel que soit le régime du Territoire de la capitale, on ne peut espérer que toutes les causes de conflit soient éliminées dans les relations financières locales-fédérales. Néanmoins, elles peuvent être réduites, si les rôles et les objectifs des différents pouvoirs publics sont clairement définis et si chacun d'eux a des sources de revenu correspondant à ses obligations.

F. Éducation

Un régime scolaire satisfaisant pour le Territoire de la capitale devrait remplir trois conditions. Tout d'abord, il comprendrait des systèmes scolaires parallèles pour les anglophones et pour les francophones, dotés chacun d'une large autonomie. En second lieu, ces deux systèmes se prêteraient avec le plus de souplesse possible aux déplacements des élèves venant de l'extérieur du Territoire ou le quittant, de sorte que ne soit pas gênée la mobilité de ceux qui travaillent ou désirent travailler dans la région de la capitale. Enfin, ils devraient s'adapter aux besoins particuliers d'un milieu où les deux langues officielles seraient largement répandues et accorder une attention spéciale, entre autres choses, à l'enseignement de la langue seconde.

Comme régime scolaire, il faudrait envisager deux systèmes élémentaires et secondaires séparés : un pour les francophones et un pour les anglophones. Chacun serait notablement autonome dans son administration, dans l'organisation de ses programmes, la formation de ses professeurs, et servirait une communauté établie sur les deux côtés de l'Outaouais. En un sens, ces deux systèmes autonomes s'écarteraient de nos considérations du livre II, où nous nous opposions à ce que les écoles de la minorité linguistique d'une province soient complètement séparées, sur les plans administratif et financier, de celles de la majorité (§§ 425-426). Dans le Territoire de la capitale, aucun groupe linguistique n'aurait un statut de minorité ; aussi les relations avec les autorités scolaires extérieures pourraient-elles s'avérer plus importantes que l'interaction des deux systèmes à l'intérieur.

En termes plus précis, il est probable que le système francophone de la capitale entretiendrait, dans bien des cas, des rapports étroits avec le système scolaire du Québec, le système de langue française le plus important et le plus dynamique en Amérique du Nord. Des liens de cette nature faciliteraient les déplacements d'élèves les plus fréquents, soit ceux qui se produisent entre la capitale et les centres urbains du Québec. Ils faciliteraient également l'accès aux universités francophones du Québec pour les jeunes, élargissant ainsi leurs options. Le système scolaire anglophone fonctionnerait sans doute en relation étroite avec celui de l'Ontario, mais, étant donné les

nombreux déplacements qui auraient lieu entre le Territoire et les autres provinces, il conviendrait que le système tienne compte dans son organisation de toutes les provinces où prédomine la langue anglaise. Bref, pour satisfaire aux exigences fondamentales de la mobilité de la population, il faudrait absolument que les deux systèmes scolaires s'insèrent dans ceux des provinces à majorité linguistique correspondante.

Pour ce qui est de la taille, les deux systèmes seraient viables. Le francophone comprendrait quelque 40 à 45 % des effectifs scolaires, selon les limites territoriales et certains autres facteurs. Les deux systèmes pourraient avoir leurs propres établissements de formation des maîtres. On peut d'ailleurs prévoir à cet égard des ententes avec les provinces, pour suppléer à l'insuffisance des promotions locales. Enfin, ils pourraient même procéder à des recherches sur les besoins et les problèmes éducatifs propres à la région de la capitale, quitte à s'en remettre pour les questions d'ordre plus général aux études pédagogiques effectuées ailleurs.

Dans une capitale qui symbolise l'égalité des deux communautés de langues officielles, il faut apporter une modification fondamentale aux principes de financement de l'éducation. Jusqu'ici, le financement des systèmes scolaires a été confié aux diverses collectivités, confessionnelles en l'occurrence, et les disparités économiques se sont traduites par l'inégalité des organisations d'enseignement, par des différences dans les taux de l'impôt scolaire et dans les appointements des maîtres et des professeurs. Il faudrait qu'on élimine toutes ces disparités. Deux principes essentiels devraient présider au financement de l'éducation dans le Territoire de la capitale : identité, pour les deux systèmes scolaires, de la répartition des impôts entre tous les contribuables ; identité du revenu moyen par élève. Il y a là matière à négociations sur les moyens à prendre pour réaliser cet objectif, mais les principes constituent des éléments essentiels d'un régime d'égalité pour la capitale.

Toute réforme des systèmes scolaires dans le Territoire de la capitale soulève immanquablement la question délicate de la confessionnalité, déjà traitée dans le livre II (§§ 408-421). Sans préjuger l'opportunité d'écoles neutres ou confessionnelles, nous déclarions prioritaires les besoins linguistiques des communautés. Dans le cadre du

Territoire, il faut donc examiner la question du caractère confessionnel de l'enseignement en fonction de chacun des deux systèmes.

Jusqu'à très récemment, presque tout l'enseignement en langue française était confessionnel dans la région de la capitale. On peut donc s'attendre à ce qu'un certain caractère confessionnel subsiste dans les nouvelles structures, mais on peut aussi espérer que certaines dispositions seront prises en faveur des familles francophones non catholiques, en trop petit nombre pour former une section scolaire distincte. Les anglophones compteraient une très forte minorité de catholiques, qui s'élèverait peut-être au tiers. Par le passé, cette minorité a eu ses écoles confessionnelles et il se pourrait qu'elle veuille les conserver dans un nouveau système. Par ailleurs, ces écoles ont déjà été en butte à des difficultés, et il y a risque, au degré secondaire, d'une certaine opposition à un financement intégral sur les fonds publics, étant donné que tel n'est pas actuellement l'usage dans le secteur ontarien, où habitent la plupart des anglophones. Il s'agit là d'une question délicate, qu'il conviendrait néanmoins de résoudre dans la tolérance et la compréhension à l'égard de la minorité, et au sein du système scolaire anglophone.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, chacun des deux nouveaux systèmes d'enseignement pourrait à sa façon adapter ses programmes à la situation linguistique du Territoire de la capitale. Nulle part ailleurs au Canada les deux langues officielles ne seraient-elles à ce point sur un pied d'égalité. Dans ces circonstances, les deux systèmes accorderaient probablement une attention particulière aux problèmes que pose l'enseignement de la langue seconde et aux méthodes à utiliser en ce domaine. Aujourd'hui même, les autorités scolaires des secteurs ontarien et québécois de la région de la capitale fédérale s'écartent de diverses manières des normes provinciales. Ainsi, l'étude de la langue seconde y commence plus tôt — dès l'école maternelle — dans certaines municipalités ; on enseigne certaines matières du cours secondaire à titre expérimental dans l'autre langue officielle et l'on procède à de brefs échanges d'élèves entre anglophones et francophones. Les systèmes scolaires du Territoire de la capitale, officiellement bilingue, pourraient aller beaucoup plus loin dans ce sens. L'expérience acquise profiterait aussi à l'ensemble du Canada.



Nous n'entendons pas par là que les systèmes scolaires francophone et anglophone de la capitale doivent concevoir de la même façon l'enseignement de la langue seconde, ou lui accorder la même place. Pour le moment, en tout cas, le milieu linguistique de la région est de prédominance anglophone et exerce une influence qui se fait sentir même dans le secteur québécois. Les éducateurs francophones, convaincus que le milieu contribue fortement à l'acquisition de la langue seconde, préféreront peut-être donner plus d'importance à l'enseignement de la langue maternelle, tout au moins dans les petites classes. La plupart des anglophones trouvent moins d'appui dans le climat actuel de la capitale ; mais, il est évident que de nombreux parents de langue anglaise souhaitent que leurs enfants apprennent à s'exprimer couramment en français par une pratique suffisante de cette langue dès leur jeune âge¹.

La force même des motifs qui poussent au bilinguisme risque de soulever un problème complémentaire. En 1968-1969, sur les 13 800 élèves des écoles séparées de langue française d'Ottawa, 3 000 environ venaient de familles où l'on parle principalement l'anglais à la maison. Certains parents francophones ont craint que pareille affluence ne retarde le progrès de leurs enfants en français et ne mette en danger la culture de la communauté minoritaire. Ce problème a déjà été examiné dans le livre II. Nous y recommandions que l'on reconnaisse aux parents du groupe majoritaire et du groupe minoritaire le droit de choisir pour leurs enfants l'école de la majorité ou l'école de la minorité de langue officielle, mais aussi qu'on protège le caractère linguistique et culturel des écoles de la minorité, s'il y a lieu en y limitant le nombre des élèves de la majorité (§§ 405 et 407).

Toutefois, dans le Territoire de la capitale, ni l'une ni l'autre langue n'aurait un statut minoritaire. Comment résoudre alors cette question ? Aussi loin que nous puissions prévoir, il nous semble probable que les parents anglophones exerceront une pression constante, et même accrue, pour inscrire leurs enfants dans les écoles élémentaires de langue française et que certaines mesures seront nécessaires — tout au moins dans

certaines parties de la capitale — pour en préserver le caractère linguistique. D'autre part, il y a un avantage indéniable à ce qu'une plus forte proportion des habitants de la région de la capitale soit capable de manier avec aisance les deux langues. Il ressort de ce qui précède que des dispositions spéciales doivent être prises, au besoin, pour permettre aux parents de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix, même si celle-ci n'est pas habituellement utilisée à la maison.

G. Systèmes juridiques et administration de la justice

Les différences entre les systèmes juridiques actuels des deux secteurs soulèveraient un problème difficile dans le Territoire de la capitale. Elles ne tiennent pas simplement à ce que l'Ontario et le Québec possèdent leur propre jurisprudence, mais surtout aux origines très distinctes des droits civils et privés des deux provinces. Celui de l'Ontario est fondé sur le droit coutumier anglais, et celui du Québec sur le droit civil français. Évidemment, certaines autres branches du droit, dont le droit criminel, sont du ressort fédéral et s'appliquent aux deux secteurs.

En dépit de ces domaines communs, il est une question essentielle qui demeure : comment concilier, dans le Territoire de la capitale, le droit civil et le droit coutumier ? Il serait chimérique d'espérer de l'un ou l'autre secteur du nouveau Territoire qu'il renonce à son système juridique. Chacun est trop profondément enraciné dans l'histoire et les traditions pour pouvoir être abandonné facilement. On peut dire qu'ils sont essentiellement représentatifs des deux cultures de la région. Il ne serait pas réaliste non plus de penser, du moins pour un avenir prévisible, que les deux traditions se fondront ou s'uniront. Leurs différences, de contenu comme d'esprit, sont trop considérables. En conséquence, il vaudrait mieux que chaque secteur conserve son système juridique. Cela pourrait faire l'objet d'une garantie constitutionnelle. Dans ce domaine, la différence persisterait donc entre les deux secteurs.

1. Une enquête récente effectuée par le Conseil des écoles séparées d'Ottawa auprès de 6 300 familles anglophones a révélé que 84 % voulaient que leurs enfants s'expriment couramment en français à la fin de la huitième et que 77 % souhaitaient un programme d'enseignement du français plus intensif, d'une heure par jour ou davantage (*The Ottawa Citizen*, le 11 février 1969).

Au début, la partie ontarienne du Territoire de la capitale serait soumise au droit ontarien et la partie québécoise, au droit québécois alors en vigueur. Les deux systèmes seraient modifiés par ordonnances ou décrets du gouvernement territorial, à mesure que les systèmes évolueraient¹. Dans certains domaines, et selon les circonstances, ce gouvernement ferait deux législations, soit une pour chaque secteur. Il n'en résulterait pas de difficulté juridique particulière. On trouve même un précédent historique, puisque de 1840 à 1867 le Parlement de la Province du Canada a procédé ainsi à une bien plus grande échelle, pour les deux systèmes juridiques. Bien entendu, le droit criminel et toutes les lois fédérales de portée générale s'appliqueraient normalement aux deux secteurs.

Sous ce régime, on verrait apparaître une difficulté, d'ailleurs transitoire. Les lois et la jurisprudence de l'Ontario n'existant qu'en anglais, les textes législatifs du secteur ontarien ne se trouveraient qu'en cette langue au début. Toutefois, la rédaction des conclusions et autres procédures en français, ainsi que des jugements en cette langue, et les versions bilingues de toute « nouvelle » législation par ordonnance transformeraient le droit du secteur ontarien en un instrument effectivement bilingue. Quant au droit du Québec, il est déjà bilingue.

L'organisation des tribunaux refléterait les deux systèmes juridiques. Les juridictions inférieures qui statuent sur les affaires civiles et correspondent à celles qui sont actuellement du ressort provincial, appliqueraient le droit de leur secteur.

Au-dessus d'elles, il y aurait une cour d'appel commune, dont la juridiction s'étendrait à tout le Territoire. Au besoin, elle siégerait séparément en instances de droit civil et de droit coutumier ou, en tout cas, serait organisée de façon à ce que les appels soient jugés par des magistrats possédant bien les éléments de la tradition judiciaire intéressée².

H. Conclusion

Dans les pages précédentes, nous avons indiqué certaines dispositions institutionnelles dont on pourrait doter le Territoire de la capitale. Ces réflexions portent principalement sur les problèmes qui ont été l'objet de notre mandat et sur lesquels nous avons centré nos recherches relatives à la capitale. Pour les compléter, il faut les rapporter aux autres questions touchant la région de la capitale : l'expansion économique, les transports, la lutte contre la pollution, etc.

À la lumière de nos études, nous estimons que le meilleur argument en faveur du Territoire de la capitale est que celui-ci ouvrirait la voie à une égalité linguistique complète. Sur les plans institutionnel et juridique, on pourrait prévoir une égalité absolue de droits en matière de langue. Une politique positive de développement régional serait susceptible de réduire les inégalités entre les secteurs qui ont caractérisé la région de la capitale. Après un certain temps, ces mesures pourraient produire un climat permettant de réaliser une égalité absolue.

1. Le Territoire du commonwealth d'Australie à Canberra a débuté de cette façon, appliquant le droit de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud avant de le remplacer progressivement par des décrets spéciaux.

2. M^{re} J. H. MacDonald, avocat d'Ottawa, proposait dans un mémoire à la Commission d'attribuer une compétence de cet ordre à la Cour de l'Échiquier du Canada.

§ 64, p. 20

Federal Interest [...] connotes involvement and degrees or kinds of involvement by the many agencies and officials of the federal government. Federal Interest [...] consists, then, of what federal officials and agencies do and how they do it in the National Capital Region, whatever the constitutional basis or the local jurisdiction.

In this sense, Federal Interest becomes a political, not a legal concept.

§ 84, p. 26

Despite the fact that economically the Ontario and Quebec communities are tending to form a whole with a common pool of labour, with a developing pattern of standard labour rates as between communities and with a large volume of interprovincial and interurban commerce, nevertheless the physical fact of the river and the political fact of a provincial boundary must be recognized as having established perhaps for all times two municipalities whose governments must continue to be separate.

RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

