

Senate



Sénat

CANADA

LES DROITS LINGUISTIQUES DANS LE GRAND NORD CANADIEN : LA NOUVELLE *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* DU NUNAVUT

Rapport final

**Étude spéciale portant sur la motion que
le Sénat donne son agrément à l'adoption
le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du
Nunavut de la *Loi sur les langues officielles***

L'honorable Joan Fraser
Présidente

L'honorable Pierre Claude Nolin
Vice-président

**Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles**

Juin 2009

This document is available in English.



Accessible sur l'Internet parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 40^e législature, 2^e Session)

Ce rapport et les délibérations du comité peuvent être consultés en ligne à l'adresse

www.senate-senat.ca

On peut se procurer la version papier de ce document
en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au
613-990-0088 ou à l'adresse LEG-JUR@sen.parl.gc.ca.

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES.....	i
ORDRE DE RENVOI.....	ii
INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE	4
LA NOUVELLE <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> DU NUNAVUT.....	10
LA NOUVELLE <i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT</i> DU NUNAVUT.....	14
ÉTUDE PRÉALABLE DE LA NOUVELLE <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> ET DE LA <i>LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT DU NUNAVUT</i>	14
LES TÉMOINS QUE NOUS AVONS ENTENDUS.....	15
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.....	16
RECOMMANDATIONS	24
TÉMOINS.....	25

MEMBRES

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

40^e législature, 2^e session
(26 janvier 2009 - ...)

L'honorable Joan Fraser
Présidente

L'honorable Pierre Claude Nolin
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

W. David Angus
George Baker, C.P.
John G. Bryden
Larry W. Campbell
*James Cowan (ou Claudette Tardif)
Fred Dickson
Serge Joyal, C.P.
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)
Lorna Milne
Jean-Claude Rivest
John D. Wallace
Charlie Watt
*Membres d'office du comité

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :
Les honorables Willie Adams et Eymard G. Corbin

Greffière du comité :
Jessica Richardson

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la
Bibliothèque du Parlement :*

Jennifer Bird
Carolina Mingarelli

Le comité tient à remercier tous ceux qui ont participé à la production du rapport, y compris ceux dont le nom n'apparaît pas ci-dessus, car c'est au prix de longues heures de travail de leur part que le rapport a pu être terminé dans les délais prévus. Leur apport est grandement apprécié.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 juin 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Comeau, appuyée par l'honorable sénateur Adams,

Que, aux termes de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la Loi sur les langues officielles.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Joyal, C.P. propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la motion soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport;

Que le comité fasse rapport au plus tard le 11 juin 2009.

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,
Paul C. Bélisle

RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le Sénat adopte la motion suivante, présentée par l'honorable sénateur Comeau et appuyée par l'honorable sénateur Adams : « Que, conformément à l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles* ».

INTRODUCTION

Le 4 juin 2009, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (le comité) a reçu du Sénat un ordre de renvoi lui enjoignant d'étudier l'avis de motion suivant :

Que, aux termes de l'article 38 de la Loi sur le Nunavut, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles*¹.

La nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut abroge et remplace la *Loi sur les langues officielles*² en vigueur, laquelle a en fait été promulguée par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.)³.

Aux termes de cette loi, l'anglais et le français ont le statut de langue officielle aux fins de la prestation de tous les services publics territoriaux décrits dans la Loi. Ainsi, la Loi confère le droit d'employer l'une ou l'autre langue dans les débats et travaux de l'Assemblée législative⁴, dans les actes écrits qui s'adressent au public et qui émanent de la Législature ou du gouvernement, ou d'un organisme judiciaire, quasi judiciaire ou administratif, ou d'une société d'État⁵, dans les décisions et ordres de tout organe judiciaire ou quasi judiciaire⁶ ainsi que dans les communications avec les bureaux du

¹ L. Nun., 2008, ch. 10.

² L.R.T.N.-O. 1988, c. O-1.

³ Lorsque la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch.28 est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999, elle créait non seulement le territoire du Nunavut à partir d'une région auparavant considérée comme faisant partie des T.N.-O. (article 3), mais elle prévoyait aussi que les ordonnances des T.N.-O. et leurs textes d'application pris et non abrogés à la date d'entrée en vigueur de la *Loi sur le Nunavut* seraient reproduits « avec les adaptations nécessaires à cet égard, dans la mesure où ils peuvent s'y appliquer » (paragraphe 29(1)).

⁴ *Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. 1988, c. O-1, article 9.

⁵ *Ibid.*, article 11.

⁶ *Ibid.*, paragraphes 13(1) à 13(3).

gouvernement territorial et dans les services offerts par ceux-ci⁷. La Loi actuelle reconnaît aussi à six autres langues⁸ le statut de langues officielles au Nunavut : Chipewyan, cri, dogrib, Esclave⁹ Gwich'in et inuktitut¹⁰. Ces langues ne sont toutefois pas considérées comme des langues officielles à toutes les fins¹¹. Sauf pour ce qui concerne le droit d'utiliser l'une des six autres langues dans les débats et travaux de l'Assemblée législative du Nunavut¹², la Loi donne au commissaire du Nunavut¹³ et, dans certains cas, aux tribunaux territoriaux, pleins pouvoirs pour décider si les services seront ou non offerts dans ces langues¹⁴. En ce qui concerne les communications avec les institutions du gouvernement territorial et les services obtenus auprès de celles-ci, les services sont généralement offerts dans des langues autres que le français ou l'anglais, seulement lorsqu'il y a une demande importante dans la collectivité pour l'obtention de services dans l'une ou plusieurs de ces autres langues, ou si, en raison de la vocation du bureau qui offre les services, il est raisonnable que les communications avec ce bureau et les services obtenus de lui soient offerts dans ces autres langues¹⁵.

Le 4 juin 2008, l'Assemblée législative du Nunavut a adopté une nouvelle *Loi sur les langues officielles* pour ce territoire. La nouvelle Loi confère à la « langue inuit », qui est définie comme étant l'inuktitut pour l'essentiel du territoire du Nunavut, et l'inuinnaqton pour certaines collectivités de l'Ouest du Nunavut¹⁶, le même statut que l'anglais et le français aux fins de la prestation des services offerts par le gouvernement territorial. Elle retire aussi le Chipewyan, le cri, le dogrib, l'Esclave et le Gwich'in de la liste des langues officielles figurant dans la Loi actuelle. La nouvelle *Loi sur les langues*

⁷ *Ibid.*, article 14

⁸ Toutes les langues officielles reconnues par l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut sont énumérées à l'article 4 de la Loi.

⁹ En vertu de l'article 1 de l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, l'« Esclave » s'entend de l'Esclave du Nord et de l'Esclave du Sud.

¹⁰ En vertu de l'article 1 de l'actuelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, l'« inuktitut » s'entend de l'inuvialukton et l'inuinnaqton. Le Comité a appris que l'appellation « inuvialuit » est plus courante qu'« inuvialukton ».

¹¹ *Supra* note 4, paragraphe 8(1).

¹² *Ibid.*, article 9.

¹³ Les commissaires des trois territoires du Canada exercent un rôle qui s'apparente à celui des lieutenants-gouverneurs des provinces.

¹⁴ Pour savoir quand le commissaire peut exercer ce pouvoir discrétionnaire, voir *supra* note 4, paragraphe 10(2), article 11 et paragraphe 12(2). Pour savoir quand les tribunaux peuvent exercer ce pouvoir discrétionnaire, voir le paragraphe 13(4).

¹⁵ Voir *supra* note 4, alinéas 14(1)a) et b) et paragraphe 14(2).

¹⁶ Voir l'article 1 de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, *supra* note 1 et paragraphe 1(2) de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, L. Nun. 2008, ch. 17.

officielles du Nunavut n'est toutefois pas encore en vigueur parce que l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* prévoit que l'Assemblée législative du Nunavut ne peut modifier ou abroger la *Loi sur les langues officielles* héritée des T. N.-O., si cette mesure risque de porter atteinte aux droits et aux services protégés par cette loi, à moins que le Parlement n'y consente par voie de résolution.

Une motion visant à obtenir l'agrément de la Chambre des communes à l'égard de la décision de l'Assemblée législative du Nunavut d'adopter une nouvelle *Loi sur les langues officielles* a été présentée à la Chambre des communes le 1^{er} juin 2009 et son adoption n'a nécessité aucun débat.

Le 2 juin 2009, la motion tendant à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut (motion n^o 26) a été présentée au Sénat¹⁷. Lorsque certains sénateurs ont exprimé des réserves au sujet de la teneur de la nouvelle Loi du Nunavut et de ses effets sur les personnes qui parlent d'autres langues que la langue inuit, le débat sur la motion a été reporté et n'a repris que le 4 juin 2009¹⁸.

Certains sénateurs souhaitent obtenir l'assurance que l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* ne sera pas préjudiciable aux droits des minorités linguistiques du Nunavut. Ils ont exprimé certaines préoccupations au sujet des droits des minorités linguistiques. Ainsi, ils se demandent :

- s'il existe des statistiques qui permettent de savoir si ces cinq langues sont encore en usage au Nunavut;
- si, par suite de l'entrée en vigueur du projet de loi, les droits des minorités francophone et anglophone garantis par la Constitution ne seront pas touchés ou diminués au Nunavut;
- si, par suite de l'adoption par le Sénat de cette motion, les droits des minorités francophone et anglophone garantis par la Constitution ne seront pas touchés ou diminués dans d'autres régions du Canada;
- si la nouvelle Loi impose au gouvernement du Nunavut une quelconque obligation de promouvoir le rayonnement et la vitalité des langues minoritaires et des collectivités linguistiques dans le territoire;

¹⁷ Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 2 juin 2009, http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/040db_2009-06-02-F.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2#57.

¹⁸ Sénat, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 4 juin 2009, http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/042db_2009-06-04-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2

- si toutes les institutions territoriales sont assujetties aux dispositions de la Loi et, dans la négative, pourquoi certaines institutions échappent à son application et ne sont pas assujetties aux obligations qui y sont prévues, et quelles en seront les conséquences pour les droits des minorités linguistiques.

Étant donné que la sauvegarde des intérêts des régions et des droits des minorités, notamment les droits linguistiques des minorités, fait partie de ses attributions, le Sénat a décidé de renvoyer cette motion au comité pour qu'il en fasse un examen plus approfondi. Conformément à l'ordre de renvoi que le comité a reçu du Sénat le 4 juin 2009, nous avons jusqu'au 11 juin 2009 au plus tard pour faire rapport de notre point de vue et de nos recommandations au sujet de la motion.

Le Sénat et le comité appuient sans réserve la vision qui a mené à la rédaction de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut. C'est une étape importante en vue de garantir et d'accroître le dynamisme et la présence de la langue inuit dans chacun des aspects de la vie des Nunavummut. C'est pourquoi nous souscrivons à ce que de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité ont décrit comme un rêve qui a commencé avec la création du nouveau territoire canadien, le Nunavut.

Après avoir entendu tous les témoins, le comité est convaincu que l'étude de cette motion était indispensable pour comprendre pleinement le contexte dans lequel la nouvelle *Loi sur les langues officielles* a vu le jour, le processus de consultation qui l'a précédée et l'importance de ce cadre législatif pour la population du Nunavut.

CONTEXTE

Comme il est mentionné précédemment, la *Loi sur les langues officielles* actuellement en vigueur au Nunavut est celle qui avait initialement été adoptée par l'Assemblée législative des T. N.-O. Il convient donc de résumer brièvement ici l'évolution des droits linguistiques des minorités dans ce territoire, qui englobait auparavant le Nunavut, avant de se pencher sur les dispositions de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut.

A. Évolution de la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. adoptée par le Nunavut, lorsque celui-ci est devenu un territoire.

En 1969, le Parlement fédéral a adopté sa première *Loi sur les langues officielles*¹⁹. Cette Loi :

- fait du français et de l'anglais les deux langues officielles du Canada;
- confère au français et à l'anglais un statut égal;
- reconnaît aux Canadiens le droit de communiquer avec le gouvernement fédéral et ses institutions dans la langue officielle de leur choix.

En 1970, après l'édiction de cette Loi, le gouvernement fédéral a créé le Commissariat aux langues officielles. Le commissaire aux langues officielles agit, entre autres, comme un ombudsman pour ce qui touche la mise en application des droits protégés par la *Loi sur les langues officielles*, et est habilité à recevoir et à régler les plaintes des personnes qui n'ont pu obtenir des services dans leur langue ou qui sont insatisfaites de la qualité des services offerts. L'année où le Commissariat fédéral aux langues officielles a été créé, le Parlement a aussi adopté la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1970, ch. N-22, soit l'ancêtre de l'actuelle *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*²⁰. Dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* de 1970, il n'est nulle part fait mention du statut du français comme langue officielle dans ce territoire. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure, le cas échéant, le gouvernement territorial était tenu d'offrir des services en français en vertu de la première *Loi sur les langues officielles*. Il est devenu plus urgent pour les gouvernements fédéral et territorial de régler cette question après l'édiction de la *Charte canadienne des droits et libertés*²¹ (la Charte), qui garantit au public en vertu de la Constitution le droit de communiquer avec le Parlement et les institutions gouvernementales fédérales et d'obtenir des services auprès de ces entités dans la langue officielle de son choix²².

¹⁹ L.C. 1968-1969, ch. 54.

²⁰ L.R.C. 1985, ch. N-22.

²¹ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

²² Le paragraphe 16(1) de la Charte dit ceci :

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada

Le paragraphe 20(1) de la Charte dit ceci :

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou

À la suite d'un jugement rendu par la Cour territoriale du Yukon en 1983, dans lequel un juge a estimé qu'une contravention rédigée uniquement en anglais n'était pas invalide du seul fait qu'elle n'était pas aussi rédigée en français, et que l'article 20 de la Charte s'appliquait uniquement au gouvernement fédéral et non aux institutions territoriales²³, le Parlement fédéral a pris des mesures pour que les garanties linguistiques prévues dans sa *Loi sur les langues officielles* et dans la Charte s'appliquent aux services offerts par les gouvernements territoriaux. Le 24 mars 1984, le gouvernement au pouvoir a présenté le projet de loi C-26, Loi modifiant la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et la *Loi sur le Yukon*. Si ce projet de loi avait été édicté, il aurait eu pour effet d'introduire des dispositions semblables aux paragraphes 16(1) et 20(1) de la Charte dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et dans la *Loi sur le Yukon*, d'assujettir les deux territoires à plusieurs dispositions de la *Loi fédérale sur les langues officielles* et d'invalider les ordonnances, règlements administratifs, règles, décrets, règlements ou proclamations pris par l'un et l'autre territoires, à moins que ceux-ci ne soient publiés en anglais et en français avant le 1^{er} janvier 1988 au plus tard.

Les territoires n'ont pas réagi favorablement au dépôt du projet de loi C-26, les gouvernements et la population y voyant une tentative d'ingérence dans un domaine de compétence territoriale. Cela étant dit, l'opposition au projet de loi a été moins vive dans les T. N.-O. qu'au Yukon, parce que le gouvernement des T. N.-O. offrait déjà certains services dans les six langues autochtones qui sont par la suite devenues des langues officielles en vertu de la première *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. En conséquence, peu après le dépôt du projet de loi C-26, le Conseil exécutif des T. N.-O. a entrepris de négocier avec le gouvernement fédéral la teneur de cette nouvelle mesure législative et a sollicité l'aide financière du fédéral pour pouvoir offrir des services en français et en langue autochtone.

du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

²³ Voir *St. Jean c. R*, C.T. Yukon, juin 1983 (non publié), tel que cité dans le jugement d'appel *St. Jean c. R* (1986), 2 Y.R. 116 (C.S.Y.).

En juin 1984, le Conseil exécutif des T. N.-O. a conclu une entente avec le gouvernement fédéral, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral acceptait de retirer certaines parties du projet de loi C-26 applicables aux T. N.-O., en contrepartie de quoi le gouvernement des T. N.-O. s'engageait à édicter sa propre *Loi sur les langues officielles*. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. reconnaissait le français comme une langue officielle pour tout ce qui touche les services offerts par le gouvernement territorial et accordait un statut spécial aux six langues autochtones les plus couramment utilisées dans les T. N.-O. De plus, aux termes de l'entente conclue entre le fédéral et le gouvernement des T. N.-O., le gouvernement du Canada acceptait d'assumer tous les coûts liés à la prestation de services en français dans les T. N.-O., ainsi que tous les coûts découlant de l'adoption du français comme langue officielle des T. N.-O., et ce, à perpétuité. Le gouvernement fédéral consentait également, en vertu de l'entente, à verser 16 millions de dollars aux T. N.-O. entre 1984 et 1989 afin de préserver et de promouvoir les langues autochtones dans ce territoire. Enfin, afin de protéger les droits linguistiques des minorités (de langue française et des six langues autochtones), le projet de loi C-26 a été modifié pour ajouter dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* une disposition stipulant que la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. ne pouvait être modifiée sans l'agrément du Parlement.

Même si le projet de loi C-26 n'a jamais été édicté (il est mort au *Feuilleton* en raison du déclenchement des élections en 1984), la première *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O., qui faisait partie de l'entente conclue entre les T. N.-O. et le gouvernement du Canada, est entrée en vigueur le 28 juin 1984, et le fédéral a commencé à verser au gouvernement territorial les sommes convenues dans l'entente. Par la suite, avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle *Loi fédérale sur les langues officielles* en 1988, le gouvernement du Canada a honoré le reste des engagements pris envers les T. N.-O. dans l'entente de 1984. Premièrement, le Parlement a modifié l'article 3 de sa *Loi sur les langues officielles* pour exclure les institutions territoriales de la définition d'« institution fédérale », au sens de la Loi. Deuxièmement, il a modifié l'article 7 de cette Loi pour soustraire les lois et ordonnances territoriales à l'application des exigences visant les textes législatifs fédéraux. Enfin, en vertu du projet de loi C-72, le Parlement a ajouté un article 43.1 à la version de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* actuellement en vigueur pour stipuler que la *Loi sur les langues officielles* des T. N.-O. ne peut être

modifiée sans l'agrément du Parlement. Cette restriction a été préservée dans le cas du Nunavut, en vertu de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, même si son libellé est un peu moins restrictif, puisque l'agrément du Parlement n'est exigé que lorsque l'Assemblée législative du Nunavut modifie la *Loi sur les langues officielles* héritée des T.N.-O. d'une façon qui pourrait porter atteinte aux droits et services prévus dans cette Loi.

B. Décisions des cours des Territoires du Nord-Ouest dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)*

Malgré tous les efforts déployés par le gouvernement fédéral et celui des Territoires du Nord-Ouest pour assurer la protection des droits linguistiques des francophones dans ce territoire, des plaintes ont été formulées au fil des années concernant l'insuffisance des services que le gouvernement territorial fournit à la minorité francophone des T.N.-O. Une des décisions les plus récentes et les plus complètes rendues à ce sujet est le jugement de la Cour suprême des T.N.-O. en 2006 dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)*²⁴, où plusieurs plaignants ont déposé un recours contre le gouvernement des T.N.-O. et le gouvernement du Canada, alléguant des atteintes aux droits qui leur sont garantis en vertu des articles 16 et 20 de la Charte, ainsi qu'en vertu de diverses dispositions de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.²⁵, en raison du manque de services en français fournis par les institutions territoriales. La Cour a refusé de statuer sur les arguments relatifs à la Charte et a rejeté les demandes faites contre le gouvernement fédéral²⁶, mais a jugé que le gouvernement territorial a commis des manquements systémiques répétés portant atteinte à diverses dispositions de la *Loi sur les langues officielles*²⁷ des T.N.-O. La Cour a en outre jugé qu'étant donné la nature quasi constitutionnelle des droits garantis par la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement territorial était obligé d'atteindre une égalité réelle d'usage de la langue française lorsqu'il offrait des services²⁸. Ce faisant, la Cour a rejeté l'argument avancé par le gouvernement des T.N.-O. qui soutenait que la norme

²⁴ 2006, NWTSC 20.

²⁵ *Supra* note 4.

²⁶ *Supra* note 24, paragraphes 846 à 859.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 784.

²⁸ *Ibid.*, paragraphe 132

qu'il devait respecter en matière de prestation de services en français est celle «de la bonne foi et de ce qui est raisonnable²⁹ ».

À la suite de ses observations et conclusions concernant la nature systémique du problème, la Cour a rendu quatre ordonnances déclaratoires en ce qui concerne les communications et la prestation de services en français par les institutions gouvernementales, la publication des comptes rendus des débats de l'Assemblée législative des T.N.-O. en français, ainsi que les offres d'emploi et les appels d'offres qui émanent du gouvernement³⁰. Il a aussi ordonné au gouvernement d'élaborer et de publier un règlement devant indiquer expressément quelles institutions sont tenues de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, au lieu de se fier à des lignes directrices non contraignantes comme il le faisait au moment où la décision a été rendue³¹.

Le gouvernement des T.N.-O. a fait appel de la décision de la Cour suprême des T.N.-O. auprès de la Cour d'appel des T.N.-O.³², qui a infirmé en partie la décision du tribunal d'instance, pour le motif qu'en rendant des ordonnances déclaratoires précises, le juge d'instance « n'avait pas accordé suffisamment de poids au contexte général des Territoires du Nord-Ouest et n'avait pas tenu compte de l'effet que la nature des services demandés pouvait avoir sur la façon dont les services étaient fournis³³ ». Cependant, la Cour d'appel des T.N.-O. a confirmé l'ordonnance dictant au gouvernement des T.N.-O. de prendre un règlement afin de préciser quelles institutions territoriales étaient tenues de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O.³⁴. La Cour d'appel a en outre signalé qu'après le jugement de la cour d'instance, le gouvernement des T.N.-O. s'était conformé à cette partie de la décision et avait donc pris le *Règlement sur les institutions gouvernementales*³⁵.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 144. [Traduction]

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 903.

³¹ *Ibid.*, paragraphe 904.

³² Voir *Fédération franco-ténoise c. Canada*, 2008 NWTCA 6.

³³ *Ibid.*, paragraphe 133. [Traduction]

³⁴ *Ibid.*, paragraphes 103 à 110.

³⁵ N.W.T. Reg. 082-2006.

Le comité estime que les décisions rendues par la Cour suprême et la Cour d'appel des T.N.-O. dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)*³⁶) illustrent bien certaines difficultés inhérentes à la prestation de services auprès de la population minoritaire francophone dans le Nord du Canada et mériteront d'être prises en considération lorsqu'il examinera l'incidence possible de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut sur la prestation de services aux minorités linguistiques de ce territoire.

LA NOUVELLE LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DU NUNAVUT

Comme nous l'avons dit précédemment dans le rapport, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut reconnaîtra à la langue inuit (inuktitut dans la plus grande partie du Nunavut, et inuinnaqtun dans certaines collectivités de l'ouest du Nunavut) le même statut qu'à l'anglais et au français aux fins de l'Assemblée législative du Nunavut, des affaires dont sont saisis les tribunaux du Nunavut et des services fournis par les bureaux du gouvernement territorial³⁷. L'article 2 de la Loi affirme les garanties constitutionnelles accordées relativement à l'anglais et au français en vertu de la Charte ainsi que des droits ancestraux ou issus de traités, visés à l'article 35 de la Charte, et précise que la « présente loi ne porte pas atteinte » à ces droits. Ensuite, l'article 3 de la Loi dispose que la langue inuit, le français et l'anglais sont les langues officielles du Nunavut. Il n'est pas question dans la Loi des cinq autres langues : Chipewyan, cri, dogrib, gwich'in et Esclave, qui sont considérées des langues officielles en vertu de l'actuelle *Loi sur les langues officielles*. Si la nouvelle Loi entre en vigueur, ces cinq langues ne seront plus considérées des langues officielles du Nunavut.

Pour ce qui est des droits que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut garantira relativement à l'anglais, au français et à la langue inuit, elle dispose que :

³⁶ La demande de pourvoi de la décision auprès de la Cour suprême du Canada a été refusée en septembre 2008.

³⁷ Le Comité a appris que l'inuktitut et l'iuinnaqtun sont des dialectes de la langue inuit. Leur graphie diffère, mais l'un et l'autre sont des variantes de la même langue. Le commissaire aux langues officielles du Nunavut a informé le Comité que ces dialectes tendent actuellement à converger plutôt qu'à diverger.

- Les débats à l'Assemblée législative du Nunavut peuvent se dérouler dans l'une ou l'autre des langues officielles (paragraphe 4(1)).
- Les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de l'Assemblée législative seront publiés en anglais et en français, et peuvent être publiés également en langue inuit si le président de l'Assemblée législative le demande (paragraphe 4(2)).
- Les lois de l'Assemblée législative seront publiées en anglais et en français, les deux versions ayant également force de loi. Elles pourront aussi être publiées en langue inuit si le commissaire en conseil le demande, par décret. De plus, l'Assemblée législative peut, au moyen d'une résolution, désigner la version en langue inuit d'une loi comme ayant force de loi (paragraphe 5(1), 5(3) et 5(4)).
- Les actes sont inopérants à moins être publiés dans la *Gazette du Nunavut* en anglais et en français et peuvent être publiés en langue inuit si le commissaire en conseil le demande par décret. Celui-ci peut aussi, par décret, exiger la publication, dans la *Gazette du Nunavut*, d'une version en langue inuit d'un acte (article 7).
- Dans les affaires judiciaires ou quasi judiciaires, toute personne peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans les affaires en question ou dans les actes de procédure qui en découlent. Les personnes dans un litige civil peuvent aussi demander des services d'interprétation dans la langue officielle de leur choix et ont le droit d'être avisées de ce droit (paragraphe 8(1) à 8(3)). Un organisme judiciaire ou quasi judiciaire peut également prendre des mesures en vue de l'interprétation des débats pour le public s'il estime que ces débats présentent de l'intérêt pour la population ou que ces mesures sont souhaitables pour le public qui assiste aux débats (paragraphe 8(4)).
- Toute personne qui comparaît devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire a le droit de demander et de recevoir, dans la langue officielle de son choix, la version définitive d'une décision, d'une ordonnance ou d'un jugement (paragraphe 9(1)).
- La version définitive d'une décision, d'une ordonnance ou d'un jugement sera traduite dans les autres langues officielles si l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire estime qu'elle présente de l'intérêt pour le public. Elle sera aussi traduite dans une autre langue officielle si le point de droit en litige présente un intérêt ou une importance spécifique pour la communauté de langue officielle en question, ou si l'organisme judiciaire ou quasi judiciaire estime que la question présente un intérêt certain ou de l'importance pour le participant qui a utilisé la langue officielle en question durant les débats (paragraphe 9(2)).
- Les institutions territoriales sont tenues de fournir les enseignes, les panneaux et les actes s'adressant au public dans les langues officielles, et les responsables

administratifs de ces institutions sont chargés d'élaborer et de tenir à jour les politiques opérationnelles nécessaires à cette fin (article 11).

- Au Nunavut, le public a le droit de communiquer avec une institution territoriale et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix, à tout le moins quand il s'agit du siège de l'institution; ce droit vaut aussi dans les autres bureaux de l'institution où la demande de communications et de services est importante ou si, par la vocation d'un bureau, il est raisonnable que les communications et les services soient disponibles dans la langue officielle en question (paragraphe 12(1) à 12(4)).
- Le commissaire en conseil peut aussi exiger qu'un service soit disponible dans une ou plusieurs langues officielles en cas de préoccupation particulière concernant la perte de la langue ou l'assimilation linguistique, si la prestation d'un service dans la langue officielle en question est susceptible d'avoir un effet de revitalisation sur la langue indigène du secteur ou du groupe touché, ou d'y promouvoir son usage (paragraphe 12(5)).
- Les dispositions de l'article 12 de la Loi concernant les communications avec les institutions territoriales et les services offerts par ces dernières s'appliquent autant aux communications orales qu'écrites (paragraphe 12(6)).
- Le responsable administratif d'une institution territoriale est aussi tenu de faire une offre active des services, en informant le public en application des dispositions des paragraphes 12(2) à 12(5) de la Loi (paragraphe 12(7)).
- Le responsable administratif d'une municipalité a aussi l'obligation de veiller à ce que celle-ci offre le service dans une langue officielle si l'emploi de cette dernière fait l'objet d'une demande importante au regard des communications et des services (paragraphe 12(8)).

En outre, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut dispose que le ministre des Langues, nommé par le commissaire, sur l'avis du premier ministre, est chargé de l'application de la Loi et des règlements (paragraphe 13(1)). Dans le cadre de son mandat, le ministre des Langues fait la promotion du statut des trois langues officielles (alinéa 13(2)a)), élabore et tient à jour un plan visant la mise en œuvre des obligations prévues par la Loi, et fait le suivi et l'évaluation de la performance des ministères du gouvernement territorial ou des organismes publics pour ce qui est de la mise en œuvre de leurs obligations en vertu de la Loi (alinéa 13(3)a) et sous-alinéa 13(3)b)(iii)). Le ministre est également chargé de désigner un nombre suffisant de postes au sein de la fonction publique en vue d'assurer l'exécution des obligations et des fonctions prévues par la Loi (sous-alinéa 13(3)b)(ii)).

La nouvelle Loi crée également un Fonds de promotion des langues officielles, constitué comme compte spécial au Trésor (paragraphe 13.1 (1.)). L'argent du Fonds de promotion des langues officielles ne doit être utilisé que pour les fins désignées, notamment renforcer la vitalité des communautés francophones et de langue inuit du Nunavut (alinéa 13.1(2)f)). Le Fonds comprendra, entre autres, toutes les sommes versées suivant une ordonnance judiciaire, les amendes perçues aux termes de la *Loi sur les poursuites par procédure sommaire* et découlant d'une infraction prévue à l'article 27 de la Loi³⁸ ou à l'article 33 de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, les dons et les legs destinés au Fonds et les sommes affectées à cette fin par l'Assemblée législative du Nunavut (paragraphe 13.1(3) de la Loi). De plus, la Loi autorise le ministre des Langues à conclure avec le gouvernement fédéral des accords portant sur la promotion et la protection des langues officielles (article 14).

En plus de préciser le rôle du ministre des Langues relativement à la Loi, celle-ci crée la charge et les fonctions de commissaire aux langues du Nunavut (articles 16 et 22). Le commissaire aux langues doit notamment mener des enquêtes afin de déterminer si les exigences de la présente Loi ou d'autres lois, politiques ou règlements portant sur les langues officielles ont été respectés, de développer la médiation et d'autres méthodes compatibles avec les Inuit Qaujimagatuqangit (connaissances traditionnelles) afin de régler les préoccupations concernant le respect des obligations en vertu de la Loi et de faire des commentaires sur les activités et la performance des institutions territoriales et des municipalités pour ce qui est du respect de leurs obligations en vertu de la Loi (paragraphe 22(2)).

Enfin, la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut comporte une disposition d'examen portant que l'Assemblée législative du Nunavut ou un comité de cette dernière examine les dispositions et l'application de la Loi tous les cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Loi (article 37).

³⁸ En vertu de l'article 27 de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, commet une infraction punissable par procédure sommaire quiconque impose une peine ou fait preuve de discrimination envers une personne qui dépose une plainte, qui témoigne ou qui collabore relativement à une enquête menée par le commissaire aux langues, et la Loi impose une amende quand une telle infraction est commise.

LA NOUVELLE LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT DU NUNAVUT

Il convient de souligner que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut est conçue pour compléter la nouvelle *Loi sur la protection de la langue inuit* du territoire³⁹. Alors que l'adoption de la première doit être soumise à l'agrément du Parlement, cet agrément n'est pas nécessaire pour la seconde, et des parties de cette deuxième loi sont déjà en vigueur. La *Loi sur la protection de la langue inuit* garantit notamment le droit à l'éducation en langue inuit dans le système scolaire du Nunavut et le droit de travailler en langue inuit dans les institutions du gouvernement territorial. Elle dispose aussi que les gouvernements, les municipalités, les organismes communautaires et les entreprises peuvent utiliser la langue inuit dans les services d'accueil et les services à la clientèle, sur les enseignes, les affiches et la publicité en vue des services essentiels, les services aux ménages et les services d'hébergement ou d'accueil et dans les services municipaux visant la sécurité publique et le bien-être. Comme la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, la *Loi sur la protection de la langue inuit* prévoit aussi un mandat pour le ministre des Langues et le commissaire aux langues. Les dispositions régissant le rôle du ministre relativement à la *Loi sur la protection de la langue inuit* sont déjà en vigueur, et les autres dispositions seront mises en œuvre graduellement⁴⁰.

ÉTUDE PRÉALABLE DE LA NOUVELLE LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES ET DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT DU NUNAVUT

Avant d'être sanctionnées par l'Assemblée législative du Nunavut en 2008, tant la nouvelle *Loi sur les langues officielles* que la *Loi sur la protection de la langue inuit* ont fait l'objet d'une étude approfondie par l'Assemblée législative, de concert avec les intervenants. Le processus a commencé en 2000, quand l'Assemblée législative du Nunavut a créé un comité spécial de députés chargé d'examiner la *Loi sur les langues officielles* que le Nunavut avait hérité des T.N.-O. En tout, au moins quatre rondes

³⁹*Supra* note 16.

⁴⁰ Ainsi, en vertu du paragraphe 49(4) de la *Loi sur la protection de la langue inuit*, les dispositions garantissant le droit à l'éducation en langue inuit sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2009 pour les élèves de la maternelle à la troisième année, et le 1^{er} juillet 2019 pour les élèves des autres niveaux du primaire et du secondaire. De la même façon, en vertu du paragraphe 49(6), les dispositions qui garantissent le droit de travailler en langue inuit dans les institutions territoriales entreront en vigueur le 18 septembre 2010, soit trois ans après la date où la Loi a été sanctionnée.

d'étude et de consultation ont eu lieu sur ces deux textes législatifs, la première entre 2000 et 2003, quand le comité spécial a élaboré des recommandations en vue d'une nouvelle loi; la deuxième entre 2004 et 2007, quand le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse a entrepris l'élaboration et la rédaction de la nouvelle Loi; la troisième entre mars 2007 et octobre 2007 lorsque le ministre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse a déposé les deux avant-projets de loi (la nouvelle *Loi sur les langues officielles* étant le projet de loi 6 et la *Loi sur la protection de la langue inuit* le projet de loi 7) à l'Assemblée législative afin de favoriser la discussion publique et a publié un document de consultation afin de demander d'autres commentaires de la part des intervenants; et la quatrième entre octobre et décembre 2007, lorsque le Comité permanent Ajauqtiit a étudié les deux projets de loi. Le gouvernement et l'Assemblée législative ont employé divers modes de consultation, notamment neuf tables rondes avec les intervenants dont le gouvernement fédéral, des enquêtes, des groupes d'intérêt, des consultations communautaires et des assemblées publiques. Le gouvernement et l'Assemblée législative ont également demandé des mémoires écrits par le biais du document de consultation publié en mars 2007 ainsi que par l'intermédiaire du Comité permanent Ajauqtiit qui a présenté sa propre demande d'observations écrites⁴¹.

LES TÉMOINS QUE NOUS AVONS ENTENDUS

En ce qui concerne notre propre étude de la motion que nous a renvoyée le Sénat, le comité a entendu les témoins suivants :

- Gouvernement du Nunavut : l'honorable Paul Okalik, député à l'Assemblée législative du Nunavut
- l'honorable Louis Tapardjuk, ministre de la Langue Stéphane Cloutier, conseiller spécial, Kate Darling, conseillère juridique
- Commissariat aux Langues officielles : Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence), Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications, Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques

⁴¹ Pour plus de renseignements sur les consultations que le gouvernement territorial a menées auprès du public et des intervenants au sujet de ces deux lois, prière de consulter le site Web du ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse : <http://www.gov.nu.ca/cley/french/langlegconsult.html>

- Association des francophones du Nunavut : Daniel Cuerrier, directeur général
- Bureau du Commissaire aux langues du Nunavut : Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut
- Qikiqtani Inuit Association : Joe Attagutaaluk, membre exécutif, Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale,
- Nunavut Tunngavik Inc. : Laurie Pelly, avocate, Service juridique
- Ministère de la Justice du Canada : Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles, Jo Ann Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques, Renée Soublière, avocate conseil/coordonnatrice du contentieux, Groupe du droit des langues officielles

CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Comme nous l'avons mentionné précédemment, une des préoccupations soulevées par les sénateurs durant le débat sur la motion au Sénat et les audiences du comité concernait la révocation du statut de langue officielle des langues autochtones suivantes : Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in et Esclave (ce qui s'entend de l'Esclave du Nord et de l'Esclave du Sud). Des témoins ont dit au comité que l'inuktitut était la langue maternelle de 86 p. 100 des Nunavummut et que moins d'un pour cent de la population totale du territoire parlait une des langues autochtones susmentionnées. Selon le recensement de 2006 de Statistique Canada, ces langues ne sont plus parlées au Nunavut ou si elles le sont c'est par au plus une dizaine de personnes⁴².

Le comité a été témoin qu'on parle surtout trois langues au Nunavut : l'inuktitut est la langue parlée par la majorité de la population, et le français est la langue maternelle d'une petite minorité. L'anglais est la langue maternelle d'environ 27 p. 100 de la population, mais le comité a été informé que l'anglais est de plus en plus utilisé dans la fonction publique, en plus d'être la langue du commerce et celle utilisé au foyer. La nouvelle *Loi sur les langues officielles* est conçue pour assurer l'égalité des services fournis dans les trois langues officielles : anglais, français et langue inuit. Le texte

⁴² Statistique Canada, *Langue maternelle détaillée*, Recensements de 2001 et 2006, <http://www12.statcan.ca/francais/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?ALEVEL=3&APATH=3&CATNO=&DETAIL=0&DIM=&DS=99&FL=0&FREE=0&GAL=0&GC=99&GK=NA&GRP=1&IPS=&METH=0&ORDER=1&PID=89201&PTYPE=88971&RL=0&S=1&ShowAll=No&StartRow=1&SUB=701&Temporal=2006&Theme=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&GID=838093>.

législatif qui l'accompagne, soit la *Loi sur la protection de la langue inuit* (qui n'est pas soumise à l'agrément du comité), est conçu pour s'appliquer en amont afin de protéger, de rétablir et de revitaliser la langue inuit à l'échelle du Nunavut. Plusieurs témoins nous ont assuré que les consultations qui ont précédé la rédaction de la Loi furent exhaustives et transparentes. Des consultations publiques se sont déroulées dans toutes les collectivités du Nunavut et tous les moyens de communication ont été utilisés pour inviter les citoyens à faire valoir leurs préoccupations et à s'exprimer sur les changements que la Loi apporterait. On nous a dit que les locuteurs natifs de ces langues autochtones ne s'opposaient pas à la Loi.

Un représentant de l'Association des francophones du Nunavut nous a dit également que les droits accordés aux locuteurs d'autres langues autochtones aux termes de la Loi actuelle (que le Nunavut a héritée des T.N.-O.), l'étaient en apparence seulement en grande partie et que les services dont bénéficiaient les locuteurs dans la langue de leur choix étaient de pure forme tout au mieux.

Cela étant dit, les populations sont susceptibles de devenir plus mobiles dans les années à venir en raison du développement de l'Arctique et des répercussions des changements climatiques. La composition de la population du Nunavut peut changer en conséquence, et nous croyons que Statistique Canada doit surveiller son évolution afin de déterminer si d'autres langues autochtones deviennent de plus en plus courantes.

RECOMMANDATION 2

Que Statistique Canada surveille la composition de la population du Nunavut afin de déterminer et faire rapport de l'usage des cinq langues autochtones qui ne seront plus considérées comme des langues officielles au Nunavut (Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in, Esclave).

Au cours de la présente étude, le comité a relevé certaines préoccupations au sujet des droits garantis par la nouvelle Loi et leur exercice au quotidien. Elles ont porté plus particulièrement sur les questions entourant la tenue d'audiences dans la langue de choix d'une partie, et sur la langue des décisions rendues par les organismes judiciaires ou quasi judiciaires (articles 8 et 9 de la nouvelle Loi).

Le comité a trouvé inquiétant de constater que l'article 8 de la nouvelle Loi abroge le droit d'une partie de se faire entendre dans la langue officielle de son choix par le président d'audience d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire parlant couramment sa langue. Des témoins ont rassuré le comité qu'en pratique le calendrier des séances des tribunaux est établi de façon à garantir aux parties qu'elles sont entendues par un président d'audience parlant couramment la langue officielle choisie.

D'autres témoins ont aussi rassuré le comité qu'en ce qui a trait aux décisions, ordonnances et jugements, les droits garantis en vertu de l'article 9 de la nouvelle Loi sont en fait plus vastes qu'à l'heure actuelle du fait que la traduction des décisions dans l'une des trois langues officielles sera non seulement remise aux parties en litige, mais également aux autres participants, comme les témoins, pour qui la question en litige présente un intérêt certain (alinéa 9(2)c)).

On a également soulevé la question de la détermination de ce qui constitue une « demande importante » aux fins de la prestation de certains services conformément aux articles 12(3) et 12(8) de la nouvelle Loi. Le comité s'est fait dire que les critères de la loi fédérale sur les langues officielles en vigueur ne conviennent peut-être pas pour évaluer ce qui constitue une demande importante au Nunavut en raison du faible bassin de population et de l'immensité du territoire. On l'a rassuré que la demande importante sera déterminée selon les circonstances particulières des cas individuels étant donné que l'application de critères prédéterminés pourrait ne pas nécessairement valoir pour le groupe linguistique minoritaire du Nunavut qui est clairsemé et réparti sur l'ensemble du territoire. Entre autres choses, la nature des services demandés, le nombre de locuteurs d'une langue minoritaire dans la collectivité ainsi que sa représentativité au sein de la collectivité, sont tous des facteurs qui pourraient contribuer à déterminer s'il existe une demande importante.

Enfin, le comité nourrit des craintes précises au sujet de la protection des droits des francophones au Nunavut et de la promotion et de l'amélioration de la vitalité des collectivités francophones. Il a été encourageant d'entendre le représentant de l'Association des francophones du Nunavut dire que la collectivité francophone a participé activement à l'élaboration des dispositions de la Loi et que ses

recommandations ont été incorporées dans la nouvelle Loi. Il a été tout aussi encourageant d'entendre que les suggestions que le commissaire fédéral aux langues officielles a faites dans sa lettre datée de mai 2007 adressée au ministre des Langues du Nunavut avaient été prises en compte dans la nouvelle Loi⁴³.

Selon l'Association des francophones du Nunavut, cette Loi représente un nouveau paradigme pour les langues officielles dans le Nord en raison du processus de collaboration qui en a précédé la rédaction. Toutes les parties en cause, semble-t-il, ont fait preuve de bonne foi et d'esprit de coopération du début à la fin, ce qui contraste vivement avec les relations qu'entretiennent la collectivité francophone des T.N.-O. et le gouvernement territorial, soit de confrontation et préjudiciables pour la survie de la collectivité francophone dans ce territoire. L'Association a assuré le comité que le gouvernement du Nunavut était sensible à ses besoins et préoccupations en tant que petit groupe minoritaire de langue officielle et qu'ils continueraient de travailler ensemble au cours de la phase de mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives sur les langues officielles. Le comité reconnaît l'engagement profond de la collectivité francophone du Nunavut à l'égard de la vision exprimée dans la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Il désire souligner en outre les efforts de collaboration remarquables déployés entre les intervenants et le gouvernement du Nunavut. Ils sont un véritable modèle pour les relations linguistiques au Canada.

Le comité est encouragé par le processus de consultation exhaustif que le gouvernement du Nunavut a mis en place avant d'adopter la nouvelle *Loi sur les langues officielles*. Il prend note en outre que le paragraphe 13(3) de la Loi dispose que le ministre des Langues du Nunavut doit élaborer et tenir à jour un plan d'ensemble « visant la mise en œuvre des obligations, des politiques, des programmes et des services en matière de langues par les ministères du gouvernement du Nunavut et les organismes publics ». On nous a appris que le processus de planification débutera dès l'approbation par le Parlement de la nouvelle Loi. Il reste à voir comment on s'y prendra pour dissiper les préoccupations exprimées plus haut dans le plan de mise en œuvre, dans la réglementation et en pratique. Nous constatons que l'article 37 de la Loi prévoit la tenue

⁴³ Lettre de Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, à l'honorable Louis Tapardjuk, ministre des Langues du Nunavut, 2 mai 2007, déposée au Sénat le 4 juin 2009.

d'un examen quinquennal, ce qui, devrait offrir au gouvernement et aux parties prenantes l'occasion de corriger tout problème ou difficulté qui pourrait surgir au fil du temps.

Cela étant dit, il y a lieu de souligner l'audace et l'ampleur de la Loi et de ses objectifs. Le comité constate avec intérêt que l'élaboration du projet de loi s'est faite en collaboration avec le commissaire fédéral aux langues officielles, et nous espérons que cette relation se poursuivra. Nous encourageons plus particulièrement le Bureau du commissaire aux langues officielles du Canada à continuer de mettre son expertise et ses conseils à la disposition du gouvernement du Nunavut et du commissaire aux langues officielles du Nunavut à cet égard, quand ils en feront la demande.

RECOMMANDATION 3

Que, si le gouvernement du Nunavut et le commissaire aux langues officielles du Nunavut le demandent, le Bureau du commissaire aux langues officielles continue de fournir son expertise et ses conseils au gouvernement du Nunavut, pour faciliter la mise en œuvre de la Loi et de ses objectifs.

Comme l'ont dit de nombreux témoins et comme nous l'avons mentionné précédemment, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut représente la réalisation d'une vision qui existait avant, mais plus particulièrement depuis la création du territoire du Nunavut. Beaucoup de témoins ont déploré l'érosion de la langue inuit comme langue parlée à la maison ainsi que comme langue de travail, et des effets néfastes que cette érosion avait, surtout chez les jeunes et les aînés, au Nunavut. De nos jours, selon certains témoins, même les services gouvernementaux sont essentiellement fournis en anglais de telle sorte que les locuteurs de la langue inuit ont l'impression d'être des étrangers chez eux. Cette Loi pourrait faire beaucoup pour régler ces problèmes et, en fait, son préambule énonce une série d'objectifs ambitieux au sujet de la revitalisation de la langue inuit dans le territoire.

Des fonds suffisants doivent être disponibles pour créer l'infrastructure et appuyer les projets nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de la Loi. En fait, le manque de fonds pourrait fort bien avoir l'effet contraire et nuire à la cohésion culturelle du Nunavut et créer un climat de méfiance. En approuvant

l'adoption de la Loi, le Parlement exprime son engagement à faire en sorte que les objectifs de la Loi puissent être atteints.

Des témoins nous ont dit que le gouvernement du Canada accorde aux francophones du Nunavut une aide financière annuelle d'environ 4 000 \$ par personne; l'aide versée pour appuyer les initiatives linguistiques fait bien pâle figure à 44 \$ par Inuit⁴⁴.

Pour que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* atteigne ses objectifs, des objectifs auxquels souscrit le Parlement, il faut que cette situation change.

Comme l'a affirmé Thomas R. Berger, qui a joué un rôle déterminant relativement à l'enchâssement des droits des Autochtones du Canada dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'abandon du titre autochtone par les Inuit du Nunavut et son transfert au Canada était « très important pour le Canada. En fait, le Canada a reconnu en 1993, lorsqu'il signait l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, 'les contributions des Inuits à l'histoire du Canada, de son identité à sa souveraineté dans l'Arctique'⁴⁵ ». À notre avis, en échange de ce transfert de territoire, le gouvernement du Canada s'est engagé à défendre les droits des Autochtones, y compris leurs droits culturels et linguistiques. Il doit exprimer cet engagement non seulement par de « belles paroles »⁴⁶, mais également en fournissant les ressources financières suffisantes et continues aux citoyens du Nunavut et en les appuyant dans leurs efforts d'améliorer, de promouvoir et de protéger leur patrimoine linguistique.

Le comité constate que le préambule de la *Loi sur les langues officielles*, l'Assemblée législative du Nunavut est « déterminée à promouvoir et à atteindre la reconnaissance nationale et l'enchâssement constitutionnel de la langue inuit comme langue fondatrice et officielle du Canada au sein du Nunavut ». Nous remarquons également que le paragraphe 2(1) de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* réaffirme que l'adoption de la Loi ne porte pas atteinte aux droits constitutionnels accordés

⁴⁴ Déclaration de l'honorable Louis Tapardjuk, ministre des Langues du Nunavut, à la 8^e Session de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, New York, 21 mai 2009.

⁴⁵ 1^{er} mars 2006, lettre de Thomas R. Berger à Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, déposée auprès du Comité le 10 juin 2009.

⁴⁶ Daniel Cuerrier, directeur général, Association des francophones du Nunavut, Témoignages, 10 juin 2009.

relativement aux langues anglaise et française, ni aux droits autochtones protégés en vertu de l'article 35 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, lequel prévoit que :

2. (1) La présente loi ne porte pas atteinte :

a) au statut du français et de l'anglais, ni aux droits afférents, constitutionnels ou non;

b) aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada, visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982,

notamment :

(i) aux objectifs, aux droits et aux obligations confirmés dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut,

(ii) aux responsabilités en matière de mise en œuvre qui sont requises pour donner effet à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;

c) aux droits et aux privilèges des Inuit quant à leur langue, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi et découlant de la loi ou de la coutume;

d) aux responsabilités du Parlement et de la Couronne du Canada relativement aux droits ou au patrimoine linguistiques ou culturels des Inuit ou autres minorités linguistiques au Nunavut.

Le comité relève aussi que la responsabilité du gouvernement du Canada relativement à la protection et la préservation des autres langues autochtones du Canada demeure entière. Nous désirons souligner en particulier la présence de locuteurs d'un dialecte inuit (l'inuvialuit) dans les T.N.-O. Il existe une collectivité inuit encore plus importante dans le Nunavik (dans le Nord du Québec) et dans le Nord du Labrador. Nous exhortons le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut à continuer de reconnaître la nécessité de renforcer le soutien de ces minorités linguistiques..

RECOMMANDATION 4

Que, vu la décision du Parlement d'approuver l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut, le gouvernement du Canada

octroie une aide financière suffisante et continue au gouvernement du Nunavut pour lui permettre de continuer de protéger et promouvoir les langues officielles sur son territoire, conformément aux obligations légales qui lui incombent.

L'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* prévoit que la *Loi sur les langues officielles* des T.N.-O. « ne peut être abrogée, modifiée ou rendue inopérante par la législature sans l'agrément du Parlement, donné sous forme de résolution, lorsque la mesure aurait pour effet de porter atteinte aux droits et services prévus » dans la Loi actuelle. L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* définit le Parlement du Canada comme étant « composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes ». Par conséquent, il serait opportun de demander l'agrément de la représentante de Sa Majesté la Reine du Canada relativement à l'adoption de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut. Des représentants du ministère de la Justice ont informé le comité que selon leur interprétation, l'agrément de la Gouverneure générale n'est pas nécessaire. Ayant entendu ces arguments, le comité estime néanmoins que vu l'importance et le caractère « quasi constitutionnel⁴⁷ » des droits garantis dans cette nouvelle Loi, l'agrément de la Gouverneure générale garantirait que les exigences de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut* soient entièrement et sans aucun doute respectées.

RECOMMANDATION 5

Que, pour plus de certitude, demande soit faite à la Gouverneure générale, en tant que représentante de Sa Majesté la Reine du Canada, d'agrée la motion relative à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut afin de garantir le respect intégral et sans aucun doute possible de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*.

⁴⁷ Le préambule de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut exprime l'idée qu'étant comprise « la nature fondamentale des valeurs et l'importance des objectifs fédéraux, territoriaux et inuit reflétés dans la présente loi, [...] la *Loi sur les langues officielles* doit jouir d'un statut légal quasi constitutionnel ».

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le Sénat adopte la motion suivante, présentée par l'honorable sénateur Comeau et appuyée par l'honorable sénateur Adams : « Que, conformément à l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*, chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, le Sénat donne son agrément à l'adoption le 4 juin 2008 par l'Assemblée législative du Nunavut de la *Loi sur les langues officielles* ».

RECOMMANDATION 2

Que Statistique Canada surveille la composition de la population du Nunavut afin de déterminer et faire rapport de l'usage des cinq langues autochtones qui ne seront plus considérées comme des langues officielles au Nunavut (Chipewyan, cri, dogrib, Gwich'in, Esclave).

RECOMMANDATION 3

Que, si le gouvernement du Nunavut et le commissaire aux langues officielles du Nunavut le demandent, le Bureau du commissaire aux langues officielles continue de fournir son expertise et ses conseils au gouvernement du Nunavut, pour faciliter la mise en œuvre de la Loi et de ses objectifs.

RECOMMANDATION 4

Que, vu la décision du Parlement d'approuver l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut, le gouvernement du Canada octroie une aide financière suffisante et continue au gouvernement du Nunavut pour lui permettre de continuer de protéger et promouvoir les langues officielles sur son territoire, conformément aux obligations légales qui lui incombent.

RECOMMANDATION 5

Que, pour plus de certitude, demande soit faite à la Gouverneure générale, en tant que représentante de Sa Majesté la Reine du Canada, d'agrée la motion relative à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* par l'Assemblée législative du Nunavut afin de garantir le respect intégral et sans aucun doute possible de l'article 38 de la *Loi sur le Nunavut*.

TÉMOINS

10 juin 2009

Assemblée législative du Nunavut :

L'honorable Paul Okalik, membre d'une Assemblée législative

Gouvernement du Nunavut :

L'honorable Louis Tapardjuk, ministre de la Langue
Stéphane Cloutier, conseiller spécial
Kate Darling, conseillère juridique

Commissariat aux langues officielles :

Graham Fraser, commissaire (par vidéoconférence)
Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Politiques et communications
Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale,
Direction générale des affaires juridiques

Association des francophones du Nunavut :

Daniel Cuerrier, directeur general

Le Bureau du Commissaire aux langues du Nunavut :

Alexina Kublu, commissaire aux langues du Nunavut

Qikiqtani Inuit Association :

Joe Attagutaaluk, membre exécutif
Navarana Beveridge, directrice, Politique sociale

Nunavut Tunngavik Inc. :

Laurie Pelly, conseillère juridique

Ministère de la Justice Canada :

Michael Aquilino, avocat, Groupe du droit des langues officielles
Jo Anne Lagendyk, avocate, Patrimoine canadien, Services juridiques
Renée Soublière, avocate conseil/coordonnatrice du contentieux,
Groupe du droit des langues officielles

