



Revitalisation et promotion des langues autochtones par la reconnaissance de droits, l'autonomie gouvernementale et des consultations efficaces¹

Mémoire présenté au Comité permanent des peuples autochtones du Sénat du Canada au sujet du projet de loi C-91 : Loi concernant les langues autochtones

Emmanuelle Richez, Rebecca Major et Tejas Pandya

¹ Ce mémoire s'appuie sur une lettre d'opinion publiée par les auteurs : Emmanuelle Richez, Rebecca Major et Tejas Pandya, « Richez, Major and Pandya: Indigenous Languages Act a good act but needs more teeth » *The Ottawa Citizen*, 19 février 2019, en ligne : <<https://ottawacitizen.com/opinion/columnists/richez-major-and-pandya-indigenous-languages-act-a-good-start-but-needs-more-teeth>>.

Table des matières

Introduction.....	P.1
Le statut de langue officielle.....	P.1
L'inclusion de droits linguistiques dans les traités.....	P.3
Le processus de consultation.....	P.4
Résumé des recommandations.....	P.6
À propos des auteurs.....	P.7

Introduction

Le gouvernement du Canada a récemment déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-91, intitulé « Loi concernant les langues autochtones² ». Cette mesure législative tant attendue constitue un pas en avant dans la revitalisation et la promotion des langues autochtones, qui ont beaucoup souffert en raison des siècles de colonisation et de génocide culturel. Le projet de loi C-91 porte création du Commissariat aux langues autochtones, qui sera chargé de réaliser des travaux sur l'utilisation et la vitalité des langues autochtones, de financer des programmes de revitalisation et de promotion des langues et de gérer les plaintes formulées en vertu de la Loi. Malheureusement, le projet de loi ne reconnaît pas de nouveaux droits linguistiques exécutoires pour les peuples autochtones, et il n'accorde pas non plus un statut officiel aux langues autochtones comme celui dont jouissent déjà le français et l'anglais. Fait important, il n'accorde pas aux collectivités autochtones un rôle central dans la revitalisation et la promotion de leurs langues. Le projet de loi prévoit des consultations à plusieurs endroits, mais le processus de consultation suscite des préoccupations. De nombreuses collectivités qui détiennent des droits n'en ont pas été informées ou n'ont pas été invitées à participer. Cette situation est problématique, car c'est au niveau communautaire que se déroulent la revitalisation et la programmation en matière de langues.

Le statut de langue officielle

La Loi concernant les langues autochtones stipule que « le gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones ». Néanmoins, il ne précise pas clairement en quoi consistent ces droits linguistiques, mis à part le droit « général » de revitaliser et de promouvoir les langues autochtones. Bien qu'il soit vrai que le projet de loi C-91 vise à faire progresser les objectifs en matière de droits linguistiques de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones³, il ne le fait pas entièrement. Par exemple, il ne prévoit pas que les peuples autochtones soient compris dans toutes les procédures politiques, juridiques et administratives dans leur langue maternelle. Selon l'article 13.2 de la DNUDPA, « [l]es États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services

² Projet de loi C-91, *Loi concernant les langues autochtones*, 1re session, 42e législature, 2019.

³ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Résolution de l'Assemblée générale 61/295, documents officiels de l'Assemblée générale, 107e session, suppl. 49, document de l'ONU A/61/49 (2007).

d'interprétation ou d'autres moyens appropriés⁴ ». Le projet de loi C-91 permet aux institutions fédérales de traduire des documents et de fournir des services d'interprétation, mais ce n'est pas obligatoire. En vertu de la *Loi sur les langues officielles du Canada*, un ensemble plus complet de droits est reconnu aux francophones et aux anglophones. Ainsi, le projet de loi C-91 n'accorde pas aux peuples autochtones un statut égal. Pour remédier à cette lacune, les langues autochtones devraient recevoir le statut de langues officielles au niveau fédéral, ce qui impliquerait la reconnaissance de nouveaux droits linguistiques au Parlement, dans les tribunaux et dans la prestation de services gouvernementaux.

Depuis novembre 2018, les députés peuvent s'exprimer dans une langue autochtone pendant les débats législatifs à la Chambre des communes⁵. Selon la nouvelle procédure, on demande aux députés de donner un préavis de deux jours aux services d'interprétation pour que l'interprétation simultanée en français et en anglais puisse être offerte. Ce changement de procédure, qui est le bienvenu, ne permet toutefois pas l'interprétation de toutes les langues autochtones au Sénat⁶. De plus, ce droit nouvellement acquis n'est pas protégé par la loi et pourrait facilement être aboli ou réduit dans sa portée. Le droit de s'exprimer en langues autochtones au Parlement devrait être garanti par le projet de loi C-91, tout comme il l'est pour le français et l'anglais dans la *Loi sur les langues officielles du Canada*⁷.

Les plaideurs autochtones ne bénéficient pas du droit à un procès dans leur langue maternelle, comme c'est le cas des francophones et des anglophones au niveau fédéral. Indépendamment du type de cause et de tribunal, les peuples autochtones peuvent invoquer l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui accorde un droit à un interprète aux personnes impliquées dans des procédures qui se déroulent dans une langue qu'elles ne comprennent pas⁸. Très peu d'Autochtones au Canada sont monolingues dans leur langue maternelle et presque tous peuvent parler l'une des langues officielles du Canada⁹. Il y a cependant des exceptions dans les collectivités rurales et nordiques, où certains aînés ne parlent toujours ni le français ni l'anglais. Pour ceux qui parlent l'une des langues officielles du Canada, il demeure incertain qu'un tribunal leur accorderait le droit constitutionnel à un interprète. Trop souvent, les personnes de langue maternelle autochtone auront recours au français ou à l'anglais, ce qui pourrait toutefois avoir une incidence sur l'exactitude de leur témoignage et leur compréhension des procédures judiciaires. De plus, des tribunaux autochtones, aussi appelés tribunaux Gladue¹⁰, ont été mis en place spécifiquement pour les Autochtones qui plaident coupables à une infraction criminelle, mais leurs

⁴ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Résolution de l'Assemblée générale 61/295, documents officiels de l'Assemblée générale, 107e session, suppl. 49, document de l'ONU A/61/49 (2007), art. 13(2).

⁵ Chambre des communes, Rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'utilisation des langues autochtones dans les délibérations de la Chambre des communes et des comités*, juin 2018, p. 26 (président : Larry Bagnell).

⁶ Le Sénat du Canada permet seulement l'utilisation de l'inuktitut. Voir Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 84.

⁷ *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 ch. 31, par. 4(1).

⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 14, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, ch. 11.

⁹ Statistique Canada, « La plupart des Autochtones peuvent soutenir une conversation en anglais ou en français », *Les peuples autochtones et la langue*, Ottawa, le 15 septembre 2016; en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011003_1-fra.cfm>.

¹⁰ R. c. Gladue, [1999] 1 R.C.S. 688.

procédures se déroulent rarement dans une langue autochtone¹¹. À cet égard, le Canada pourrait apprendre de la Nouvelle-Zélande, qui protège le droit de parler māori dans le cadre de procédures judiciaires¹².

On peut soutenir que la reconnaissance de plus de 90 langues autochtones au Canada en tant que langues officielles nécessiterait des dépenses astronomiques pour la prestation de services gouvernementaux. Cependant, tout comme les services en français et en anglais dépendent de la demande dans certaines régions territoriales¹³, le même principe pourrait s'appliquer aux langues autochtones. À l'heure actuelle, le projet de loi C-91 est moins musclé que les lois qui reconnaissent les langues autochtones comme langues officielles dans les territoires canadiens. Par exemple, la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest (TNO) stipule que neuf langues autochtones ont un statut officiel, tout comme l'anglais et le français¹⁴. De plus, les lois sur les langues des TNO permettent l'utilisation des langues autochtones dans les instances législatives et les tribunaux, ainsi que l'accès aux programmes et services gouvernementaux dans les langues officielles, dans une mesure raisonnable.

L'inclusion des droits linguistiques dans les traités

Bien que le projet de loi C-91 prévoit la consultation des gouvernements autochtones, il ne leur donne pas la responsabilité de promouvoir et de revitaliser leurs langues. Le projet de loi C-91 précise que le gouvernement fédéral peut conclure des ententes pour favoriser la revitalisation des langues autochtones¹⁵, mais ce n'est ni obligatoire ni l'objectif principal de la loi. Étant donné que la revitalisation des langues se fait au niveau communautaire, nous croyons que la méthode optimale de promotion des langues consiste à inclure des dispositions sur les droits linguistiques dans les traités conclus entre les collectivités autochtones et la Couronne.

À l'heure actuelle, les commissions des traités reconnaissent les droits et les protections linguistiques comme des éléments potentiels des accords modernes. Au lieu d'imposer une solution « universelle », les traités tiennent compte des différents besoins des collectivités et ont ainsi de meilleures chances de réussite. Cette approche est la solution privilégiée par les peuples autochtones parce que les traités permettent une relation de nation à nation qui reconnaît les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale. Un Commissariat aux langues autochtones ne garantit pas que les langues continueront d'exister, tout comme un Commissariat aux traités ne garantit pas que les traités sont respectés ou réglés, mais il assure une surveillance et un soutien. Le travail se fait au niveau de la base autochtone et doit s'appuyer sur des ressources adéquates pour permettre l'expansion des langues.

Dans certains cas, les traités et les ententes modernes comportent des dispositions linguistiques et sont donc protégés par le paragraphe 35(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁶. Par exemple,

¹¹ Une exception est la cour crie de la Saskatchewan, qui entend des causes criminelles entièrement ou partiellement en cri. Voir Courts of Saskatchewan, « Cree Court », 8 octobre 2018; en ligne : Courts of Saskatchewan <<https://sasklawcourts.ca/index.php/home/provincial-court/cree-court-pc>>.

¹² *Te Pire mō Te Reo Māori / Māori Language Act 2016* (N.-Z.), 2016/17, art. 7.

¹³ *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 ch. 31, art. 22-23.

¹⁴ *Loi sur les langues officielles*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. O-1, art. 4.

¹⁵ Projet de loi C-91, Loi concernant les langues autochtones, 1re session, 42e législature, 2019, disp. 10(b).

¹⁶ *Charte canadienne des droits et libertés*, par. 35(3), partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, ch. 11.

l'Accord tlicho de 2005 garantit au gouvernement tâchô le pouvoir d'adopter des lois sur l'enseignement primaire et secondaire pour les citoyens, les collectivités ou les terres tâchôs, y compris des lois comme l'enseignement de la langue, de l'histoire et de la culture tâchô¹⁷. Le projet de loi C-91 protège les langues au-delà des ententes de règlement avec les peuples autochtones¹⁸. Cette méthode de protection et de promotion des droits linguistiques pose un problème : les accords ne prévoient pas tous l'obligation d'inclure des dispositions linguistiques. À l'heure actuelle, aux termes de la politique sur les revendications globales, il existe un document provisoire : *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*¹⁹. Aux termes de cette politique, il n'y a rien qui oblige à protéger les langues. Lorsqu'il s'agit de régler des revendications particulières, il n'y a pas d'instruments linguistiques, car le processus est consacré aux griefs qui découlent du non-respect des traités. C'est en raison du manque actuel de protection linguistique par d'autres moyens que le projet de loi C-91 est essentiel pour protéger et promouvoir les langues autochtones au Canada.

Le processus de consultation

Le processus de consultation mené par le gouvernement fédéral au sujet du projet de loi C-91 suscite des préoccupations, car de nombreuses collectivités autochtones détenant des droits n'en ont pas été informées. Bien que le projet de loi C-91 stipule que « [l]e ministre consulte divers gouvernements autochtones et autres corps dirigeants autochtones ainsi que divers organismes autochtones » pour les questions liées aux langues autochtones, Patrimoine canadien n'a pas suivi les lignes directrices sur l'obligation de consulter pendant le processus d'élaboration des politiques. Plus précisément, l'avis n'a pas été donné à toutes les collectivités qui détiennent des droits²⁰. C'est un protocole approprié, fondé sur les pratiques antérieures, que d'envoyer un avis écrit et de donner l'occasion de participer au processus lorsqu'un gouvernement décide de lancer le processus de consultation²¹. Le niveau de participation dépend de la portée de la consultation requise, telle qu'elle est déterminée par le gouvernement. Toutefois, si les autorités décident de consulter des intervenants autochtones, elles ne peuvent pas limiter leur consultation à la direction des organisations gouvernementales autochtones nationales et doivent faire participer toutes les collectivités qui détiennent des droits à l'échelle locale. Dans le cas du projet de loi C-91, même l'organisme national inuit Tapiriit Kanatami estime qu'il n'y a pas eu suffisamment de consultations sur ce projet de loi et qu'il s'agit donc d'un autre cadre colonial.

La décision de la *Première Nation crie Mikisew* (2018) stipule que l'élaboration d'une loi relative aux droits garantis par l'article 35 ne déclenche pas la doctrine de l'obligation de consulter, comme c'est le

¹⁷ *Land Claims and Self Government Among the Tlicho and the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada*, 2005; en ligne : <https://www.eia.gov.nt.ca/sites/eia/files/tlicho_land_claims_and_self-government_agreement.pdf>.

¹⁸ Projet de loi C-91, Loi concernant les langues autochtones, 1re session, 42e législature, 2019, disp. 26.

¹⁹ Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35* (septembre 2014).

²⁰ Pour l'instant, nous attendons d'autres détails concernant le processus de consultation de Patrimoine canadien. Il est ressorti des conversations avec des dirigeants communautaires locaux qu'aucun d'entre eux n'a été informé de l'élaboration de cette loi ou n'a été invité à participer au processus.

²¹ Les collectivités qui détiennent des droits sont déjà établies avec d'autres ministères fédéraux, comme Agriculture Canada.

cas pour les mesures exécutives touchant ces mêmes droits²². Pourtant, cette décision indique également que la souveraineté parlementaire sur les questions législatives « ne signifie pas que la Couronne est libérée de son obligation de se conduire honorablement²³ ». Selon l'affaire de la *Nation haïda* (2004), « l'honneur de la Couronne est toujours en jeu dans ses rapports avec les peuples autochtones²⁴ ». De plus, la DDPA de l'ONU exige que « les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources²⁵ ». L'interprétation de la *Proclamation royale de 1763* de « nations ou tribus indiennes » implique de comprendre que les détenteurs de droits se trouvent au niveau local²⁶. La consultation au niveau communautaire est illustrée dans les pratiques et politiques gouvernementales relatives aux terres qui sont déjà en place. Plus on se rapproche de la base, ou du niveau local, plus le gouvernement consultera les gens et, par conséquent, recueillera des commentaires utiles.

Le manque de consultation peut déjà être observé à l'article 13 du projet de loi C-91, qui précise la façon dont le commissaire aux langues autochtones sera choisi²⁷. Dans le but de respecter l'appel à l'action no 15 du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation (CVR), le projet de loi C-91 prévoit la nomination d'un commissaire aux langues pour la promotion des langues autochtones²⁸. Toutefois, une partie de l'appel à l'action 15 est l'élément de consultation. Pour vraiment respecter l'intention de cet appel à l'action, les collectivités qui détiennent des droits devraient participer à la décision du processus de nomination afin de s'assurer qu'il n'est pas perçu comme paternaliste. Les intervenants pourraient souhaiter que des mesures soient mises en place pour veiller à ce que le poste soit réservé exclusivement à une personne autochtone. Il pourrait également y avoir une préférence pour l'adoption de mesures visant à équilibrer les intérêts des trois peuples autochtones reconnus à l'article 35(2) — Indiens, Inuits et Métis²⁹. À l'heure actuelle, le projet de loi C-91 prévoit qu'« au plus trois directeurs » peuvent aider le commissaire aux langues autochtones, mais il reste muet sur les qualifications et les qualités que ces directeurs devraient posséder. On pourrait s'inspirer de la loi sur la langue māori de la Nouvelle-Zélande, qui stipule que certains membres de Te Mātāwai — une entité statutaire indépendante chargée de promouvoir la langue māorie — doivent être nommés par différents groupes iwis³⁰.

Dans l'esprit de l'établissement d'une relation de nation à nation, un processus de consultation accessible pour les collectivités qui détiennent des droits est justifié concernant des lois liées aux droits protégés par la section 35. La préservation et la revitalisation de la langue sont de la plus haute

²² *Première Nation crie Mikisew c. Canada*, 2018 C.S.C. 40 au paragraphe 32.

²³ *Première Nation crie Mikisew c. Canada*, 2018 C.S.C. 40 au paragraphe 8.

²⁴ *Nation haïda c. Colombie-Britannique*, 2004 C.S.C. 73 au paragraphe 18.

²⁵ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Résolution de l'Assemblée générale 61/295, documents officiels de l'Assemblée générale de l'ONU, 107e session, suppl. 49, document de l'ONU A/61/49 (2007), art. 19.

²⁶ *Proclamation royale*, 1763, L.R.C. 1985, app. II, n° 1.

²⁷ Projet de loi C-91, *Loi concernant les langues autochtones*, 1re session, 42e législature, 2019, disp. 13.

²⁸ Canada, Commission de vérité et réconciliation du Canada. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, p. 350, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/trc/IR4-7-2015-fra.pdf>.

²⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11, par. 35(2).

³⁰ *Te Pire mō Te Reo Māori / Māori Language Act 2016* (N.-Z.), 2016-2017, art. 20(1)(a).

importance pour les collectivités d'aujourd'hui, car la langue contribue au maintien de leurs systèmes de connaissances et de leurs visions du monde. De nombreux peuples autochtones ont exprimé un sentiment de perte à la suite de la dépossession de leur langue traditionnelle³¹. Étant donné que la plupart des services de soutien linguistique sont offerts au niveau communautaire, c'est ce dernier qui sait le mieux ce qui est nécessaire et qui devraient être consultés. En l'absence de vastes consultations sur les droits linguistiques, les domaines jugés importants par les gardiens des langues autochtones peuvent être négligés ou non développés par ceux qui rédigent la loi. Néanmoins, le projet de loi C-91 est une mesure législative importante et, comme le temps presse, il doit être adopté dans sa meilleure forme. Bien qu'il ne soit pas possible de mener d'autres consultations maintenant, les consultations futures devraient absolument suivre des processus qui mobilisent la base, soit les collectivités porteuses de droits.

Résumé des recommandations

Les Nations Unies avaient déclaré 2019 « l'Année des langues autochtones » pour sensibiliser la population au péril des langues autochtones et reconnaître le rôle que jouent les langues dans la diversité culturelle³². Le gouvernement du Canada a compris l'urgence de revitaliser et de promouvoir les langues autochtones, et le projet de loi proposé a pris des mesures positives pour remédier à une situation désastreuse. En tant qu'Autochtones et alliés universitaires, nous espérons que le projet de loi sera modifié au cours des lectures subséquentes pour témoigner des véritables aspirations des peuples autochtones, c'est-à-dire la reconnaissance des droits, le statut égal de nation fondatrice au Canada, l'autonomie gouvernementale et une consultation efficace. Nos recommandations précises pour le projet de loi C-91 sont les suivantes :

1. Que les langues autochtones soient reconnues comme langues officielles du Canada.
2. Que chacun ait le droit d'utiliser les langues autochtones dans les débats et les autres travaux du Parlement et que l'interprétation en français et en anglais soit garantie.
3. Que les langues autochtones puissent être utilisées par quiconque, dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.
4. Que n'importe quel membre du public au Canada ait le droit de communiquer avec n'importe quel siège social ou bureau central d'une institution du Parlement ou du gouvernement du Canada, et de bénéficier des services de ces entités dans les langues autochtones lorsque la demande pour communiquer avec cette entité et en recevoir des services dans cette langue est considérable; ou compte tenu de la nature du bureau, il est raisonnable que les communications et les services de ce bureau soient offerts en langues autochtones.
5. Que des ajouts soient apportés au processus actuel des traités pour veiller à ce que les langues autochtones soient prises en compte dans les revendications globales.
6. Que les consultations futures auprès de divers gouvernements autochtones et d'autres organes directeurs autochtones et de diverses organisations autochtones respectent les protocoles établis en ce qui concerne l'obligation de consulter et la DNUDPA.

³¹ La Presse canadienne, « Indigenous People impacted by Sixties Scoop finally getting day in court », *CBC News*, 22 août 2016, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/indigenous/sixties-scoop-court-day-but-case-to-dragon-1.3730989>>.

³² Année internationale des langues autochtones 2019 (mars 2019), en ligne : <<https://fr.iyil2019.org/>>.

À propos des auteurs

Emmanuelle Richez est professeure adjointe de sciences politiques à l'Université de Windsor. Elle est actuellement membre experte du Comité des langues officielles du Programme de contestation judiciaire du Canada. Rebecca Major est professeure adjointe de sciences politiques à l'Université de Windsor. Elle a d'abord travaillé comme bureaucrate à la Metis Nation-Saskatchewan (MN-S), puis comme présidente de la section locale 126 de la MN-S, et enfin à titre de directrice de la région de l'Ouest IIA de la MN-S. Tejas Pandya est un Outstanding Scholar à l'Université de Windsor.

Nota bene : Les opinions exprimées dans ce mémoire sont celles des auteurs seuls et non celles de l'Université de Windsor à laquelle ils sont affiliés.

Département de sciences politiques
Université de Windsor
401 avenue Sunset
Windsor, Ontario, N9B 3P4