

Publié le 28 mai 2020

La revitalisation des langues autochtones au Canada : un survol de la *Loi sur les langues autochtones*

Véronique Otis¹

La langue est un élément fondamental des identités, des cultures, de la spiritualité et de l'autodétermination des peuples autochtones. Malgré ceci, les plus de 70 langues autochtones parlées à travers du Canada² se trouvent en grande partie à un point critique en ce qui concerne leur vitalité. Afin de lutter contre cette tendance, le Canada adopté en 2019 la *Loi sur les langues autochtones [LLA]*. Celle-ci vise à préserver, revitaliser et promouvoir les langues autochtones. Elle cherche également à reconnaître les droits linguistiques des Autochtones découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et du droit international³.

Le préambule de la *LLA* reconnaît que l'histoire colonialiste du Canada ainsi que les politiques discriminatoires du gouvernement fédéral ont directement contribué à la situation précaire des langues autochtones. Par exemple, les pensionnats indiens ont tenté d'exterminer les langues et les cultures autochtones en forçant l'assimilation de ces peuples. La *LLA* a donc un caractère réparateur. Sa force principale est de créer un cadre administratif qui soutient les collectivités autochtones et leur donne le pouvoir d'implémenter leurs propres projets dans le but de revitaliser leurs langues. Selon certains leaders autochtones, il s'agit d'un pas important vers la réconciliation⁴.

Le présent texte a pour but d'exposer les circonstances menant à la décision d'adopter une loi sur les langues autochtones (1), le processus suivi pour

¹ Chercheuse associée, Observatoire international des droits linguistiques, Faculté de droit, Université de Moncton

² Statistique Canada, Recensement en bref : Les langues autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits, Ottawa, Statistique Canada, 25 octobre 2017.

³ Assemblée des Premières Nations, Guide de la Loi concernant les langues autochtones : un outil pour la revitalisation des langues des Premières Nations, juin 2019 à la p 22.

⁴ « Des lois cruciales pour les Autochtones, sur la langue et l'enfance, sont sanctionnées », *Radio-Canada* (21 juin 2019), en ligne : < <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1194826/lois-langues-autochtones-protection-enfants-familles-sanctions>>.

l'élaboration de celle-ci (3), ainsi que les pouvoirs créés par la LLA (3). Nous étudierons également certaines critiques possibles de cette loi (4).

Les circonstances menant à l'adoption de la Loi sur les langues autochtones

Le droit international a été le premier à reconnaître l'importance des langues autochtones. Par exemple, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* fournit des lignes directrices aux États sur les droits des Autochtones. Elle traite des droits autochtones relatifs à l'identité, à la culture et à la langue, parmi d'autres⁵. Plus spécifiquement, elle prévoit que les peuples autochtones ont le droit de « revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature... »⁶. Le Canada s'est engagé, près d'une décennie après son adoption, en mai 2016, à intégrer les droits qu'elle contient au droit interne canadien⁷.

Sur le plan interne, les appels à l'action de la Commission de vérité et de réconciliation [CVR] ont attiré l'attention sur l'importance de la reconnaissance de la langue comme un droit fondamental pour les peuples autochtones au Canada. La CVR reconnaît que la langue est essentielle pour « définir et préserver [le] regard sur le monde [des peuples autochtones] »⁸. Le rapport final de la CVR implore le gouvernement fédéral de prendre trois actions spécifiques en lien avec la langue afin de faire avancer le processus de réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones.

Premièrement, la Commission demande au gouvernement fédéral de reconnaître que les droits des Autochtones incluent les droits linguistiques⁹. Elle recommande également l'adoption d'une loi sur les langues autochtones¹⁰. La Commission précise que c'est le gouvernement fédéral qui doit avoir le fardeau de fournir les fonds nécessaires pour revitaliser et préserver les langues autochtones. De plus, la Commission ajoute que ce sont les peuples et les collectivités autochtones qui sont

⁵ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007.

⁶ *Ibid* art 13.

⁷ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Le Canada appuie maintenant le Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve*, Communiqué de presse annoncé par L'honorable Carolyn Bennett, ministre des Affaires autochtones et du Nord, New York, 10 mai 2016.

⁸ 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 », (2015), à la p 158.

⁹ Commission de vérité et réconciliation du Canada, « Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action » (2015), appel à l'action #13.

¹⁰ *Ibid*, appel à l'action #14.

les mieux placés pour gérer la préservation et la revitalisation de leurs langues. Finalement, le gouvernement fédéral est appelé à nommer un commissaire aux langues autochtones, qui serait chargé de contribuer à la promotion des langues autochtones et de s'assurer que le financement est utilisé à bon escient¹¹.

Ces initiatives, tant sur la scène internationale qu'au Canada, ont contribué à l'adoption de la *LLA*. Son préambule confirme explicitement qu'avec l'adoption de cette nouvelle législation, le gouvernement fédéral s'engage à mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en plus de répondre aux appels à l'action de la CVR.

Le processus d'élaboration

Le 6 décembre 2016, le Premier ministre Justin Trudeau a annoncé la préparation d'un projet de loi fédéral sur les langues autochtones, qui serait développé en collaboration avec les Autochtones¹². Celle-ci viserait la revitalisation, la protection et le renforcement des langues autochtones. Afin de réaliser cette initiative, le Budget de 2017 proposait un investissement de 89,9 millions de dollars sur une période de trois ans, incluant une somme de 69 millions de dollars consacrée à la création de documents d'apprentissage, au financement de cours de langue et de camps culturels, et l'archivage des langues autochtones¹³.

Le processus d'élaboration a débuté en juin 2017. La première étape a été une série de rencontres entre trois intervenants autochtones représentant les Premières Nations (soit l'Assemblée des Premières Nations, l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), et le Ralliement national des Métis) et le ministère du Patrimoine canadien. Ces divers groupes ont collaborer afin d'élaborer un projet de loi qui tiendrait compte des différents enjeux géographiques, politiques et culturels distincts qui sont propres à chaque communauté.

Par la suite, vingt (20) séances de mobilisation ont eu lieu afin de consulter des experts, des gardiens de la langue, des aînés et de nombreuses organisations autochtones représentant les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Les discussions ont en grande partie porté sur les meilleurs moyens de revitaliser les langues autochtones ainsi que les meilleurs moyens de mettre en œuvre les appels à l'action portant sur la langue de la CVR. Les avis sur le rôle et les responsabilités potentielles du commissaire, le degré de contrôle que devraient exercer les

¹¹ *Ibid*, appel à l'action #15.

¹² Assemblée des Premières Nations, Guide de la Loi concernant les langues autochtones : un outil pour la revitalisation des langues des Premières Nations, à la p 12.

¹³ Ministère des Finances, *Un Canada fort à l'échelle nationale et internationale*, 2017, n° de catalogue F1-23/3F-PDF, à la p 191.

Autochtones et la situation actuelle des langues autochtones ont aussi été sollicités et discutés¹⁴.

Les intervenants ont également partagé leurs suggestions sur ce que la législation devrait prévoir afin de véritablement préserver, promouvoir et revitaliser ces langues. L'importance du contrôle autochtone sur les efforts de revitalisation est un principe qui a été mentionné à maintes reprises. Plusieurs se sont dit d'avis que les Autochtones sont les mieux placés pour déterminer ce qui correspond à leurs besoins, et que la gestion des initiatives de préservation, de promotion et de revitalisation des langues devrait leur être confiée. En fait, plusieurs ont argumenté que cela était le seul moyen d'assurer le succès du projet¹⁵.

Un projet de loi a été rédigé en tenant compte de ces interventions. Le 5 février 2019, le projet de loi C-91, la *Loi concernant les langues autochtones*, est déposé en première lecture à la Chambre des communes. Lors de la deuxième lecture, le ministre du Patrimoine canadien et du multiculturalisme, l'honorable Pablo Rodriguez, décrit le projet de loi comme historique et comme « absolument essentiel, non seulement pour les peuples autochtones, mais aussi pour tous les Canadiens »¹⁶. La *LLA* reçoit la sanction royale le 21 juin 2019.

Survol des pouvoirs créer par la *Loi*

La *LLA* cherche à mettre en œuvre les droits linguistiques autochtones découlant du droit international et du droit constitutionnel canadien. Elle crée l'obligation pour le Canada de protéger ces droits en adoptant des mesures concrètes de revitalisation et de protection des langues. Comme mentionné antérieurement, cette nouvelle loi reconnaît sans équivoque que les droits linguistiques des Autochtones sont des droits constitutionnels¹⁷.

L'article 7 de la *LLA* impose au ministre du Patrimoine canadien une obligation de consulter :

[D]ivers gouvernements autochtones et autres corps dirigeants autochtones ainsi que de divers organismes autochtones en vue d'atteindre l'objectif d'octroyer un financement adéquat, stable et à

¹⁴ Patrimoine canadien, 2017-2018 Séances de mobilisation précoce : Législation sur les langues autochtones – Résumé des constatations, 2018, n° de catalogue CH14-40/2018F-PDF, à la p 4.

¹⁵ *Ibid* à la p 6.

¹⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 42^e parl, 1^{ère} sess, (7 février 2019) à la p 1030 (Pablo Rodriguez) [*Débats*].

¹⁷ *Loi sur les langues autochtones*, LC 2019, c 23, art 6 [*LLA*].

long terme en ce qui touche la réappropriation, la revitalisation, le maintien et le renforcement des langues autochtones¹⁸.

Cette obligation reconnaît que ce sont les Autochtones qui sont les mieux placés pour déterminer le soutien financier et les mécanismes de financement nécessaires pour assurer le succès de leurs initiatives.

Les articles 8, 9 et 10 régissent l'autorité du ministre de conclure des accords avec tous les ordres de gouvernement en ce qui concerne « la fourniture, dans une langue autochtone, de programmes et de services en ce qui a trait à l'éducation, la santé et l'administration de la justice »¹⁹. En ce qui concerne l'accès à des services dans une langue autochtone auprès des institutions fédérales, l'article 10.1 ajoute la mise en garde que celles-ci peuvent offrir ces services seulement si elles ont « la capacité de le faire et si la demande visant l'accès à ces services dans cette langue est suffisante »²⁰.

La majorité des dispositions de la *LLA*, c'est-à-dire les articles 12 à 44, est consacrée à la création et à la mise en place du Bureau du commissaire aux langues autochtones. Celui-ci est composé du commissaire et d'au plus trois directeurs²¹. Encore une fois, la législation exige au ministre du Patrimoine canadien de consulter avec de nombreux groupes autochtones avant de nommer le commissaire²². L'obligation de consulter s'applique également à la sélection des directeurs, qui doivent être aptes à représenter les intérêts des Autochtones²³.

Le Bureau s'est vu confié un mandat précis. Ses objectifs incluent : de contribuer à la promotion des langues autochtones; de soutenir les peuples autochtones dans leurs efforts à revitaliser, maintenir et renforcer les langues autochtones; de faciliter le règlement de différends et d'examiner les plaintes déposées par « un gouvernement autochtone ou autre corps dirigeant autochtone, un organisme autochtone ou un Autochtone »²⁴ portant sur l'exécution des obligations du gouvernement canadien²⁵. Le Bureau doit également promouvoir la sensibilisation

¹⁸ *Ibid* art 7.

¹⁹ *Ibid* art 8.

²⁰ *Ibid* art 10.1.

²¹ *Ibid* art 12(1).

²² *Ibid* art 13.

²³ *Ibid* art 16(2).

²⁴ *Ibid* au para 27(1).

²⁵ *Ibid* au para 26.

du public, et appuyer de nouveaux projets ainsi que l'utilisation de technologies dans le but de revitaliser des langues autochtones²⁶.

La *LLA* confère au Bureau de nombreux pouvoirs. Par exemple, il peut : effectuer des recherches et des études²⁷; créer une variété de documents afin de maintenir et transmettre la langue; établir des normes de certification pour les traducteurs et les interprètes; établir des démarches auprès des différents niveaux de gouvernements afin de déterminer des méthodes pédagogiques qui sont culturellement appropriées pour enseigner la langue²⁸.

Enfin, la *LLA* crée l'obligation pour le Bureau d'élaborer un rapport annuel. Celui-ci doit contenir des détails et des mises à jour sur les éléments suivants: l'usage et la vitalité des langues autochtones; les progrès et les besoins existants; l'efficacité du financement accordé par le gouvernement fédéral et la mise en œuvre de la *LLA*²⁹. Ce rapport est transmis au ministre qui le dépose par la suite devant chaque chambre du Parlement³⁰ pour être étudié en comité³¹.

Analyse critique de la *LLA*

L'article 6 de la *LLA* reconnaît que les droits des peuples autochtones sont effectivement reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Néanmoins, la nouvelle loi n'accorde pas le statut de langue officielle aux langues autochtones. De plus, elle ne crée aucun droit linguistique comme tel. On pourrait donc prétendre qu'elle ne va pas assez loin.

Lors de la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes, le ministre du Patrimoine canadien et du multiculturalisme, l'honorable Pablo Rodriguez, a adressé la question. Il précise que :

[La *LLA*] a été conçue expressément pour qu'il soit possible de bâtir autour de celle-ci. Elle offre la possibilité d'intégrer des ententes qui seront développées dans le respect des aspirations et des besoins de chaque nation autochtone. Ces ententes garantiront que les circonstances uniques de chacun des groupes distincts, les Premières Nations, les Inuits et les Métis peuvent être reflétées et traitées. Ainsi,

²⁶ *Ibid* art 23(1).

²⁷ *Ibid* art 24.

²⁸ *Ibid* art 25.

²⁹ *Ibid* art 43(1).

³⁰ *Ibid* art 44(1).

³¹ *Ibid* art 44(2).

cette loi est flexible et elle tient compte des besoins des différents groupes, des différentes communautés, des différentes régions³².

Malgré ceci, certains représentants autochtones sont d'avis que la *LLA* ne réussit pas à satisfaire à les besoins de leurs communautés. Par exemple, le chef de l'ITK, Natan Obed, dénonce l'absence de dispositions spécifiques portant sur la situation des Inuits. Étant donné que les personnes de langue maternelle inuktitut représentaient 65% de la population du Nunavut en 2016³³, il aurait souhaité que la *LLA* ait prévu des dispositions quant à l'officialisation des langues autochtones sur un territoire donné³⁴.

De plus, les pouvoirs accordés au commissaire aux langues autochtones sont moins considérables comparativement aux autres commissaires linguistiques du pays. Par exemple, son pouvoir de gérer des plaintes ne comprend pas le pouvoir d'enquête³⁵. De plus, alors que son inamovibilité³⁶ lui accorde une certaine indépendance, il reste qu'il se rapporte au ministre du Patrimoine, et non au Parlement.

Peu importe qu'elle aille assez loin ou non, il reste que la *LLA* demeure importante. Notamment, elle permet l'émergence d'un cadre administratif qui soutiendra les peuples autochtones dans la réalisation de leurs propres initiatives visant à préserver et à revitaliser leurs langues. Elle reconnaît également que les langues autochtones sont d'une importance fondamentale pour les peuples autochtones, et qu'ils sont les mieux placés pour déterminer comment répondre aux besoins de leurs communautés et leur langue. Elle appuie donc la capacité d'autodétermination des peuples autochtones. Par conséquent, la *LLA* représente un pas dans la bonne direction.

³² *Débats*, supra note 13, à la p 1030.

³³ Statistique Canada, Étude: Évolution de la situation linguistique au Nunavut, 2001 à 2016, 2019, à la p 1.

³⁴ René Lemieux, « Reconnaissance des langues autochtones au Canada : un commentaire sur le projet de loi C-91 » (31 mars 2019), *Trahir* (blogue), en ligne : <https://trahir.wordpress.com/2019/03/31/lemieux-c-91/>.

³⁵ François Larocque, « La Loi concernant les langues autochtones, LC 2019, c 23 : un premier pas législatif vers la revitalisation des langues autochtones au Canada » (7 août 2019), *Juriblogue* (blogue), en ligne : <https://juriblogue.ca/la-loi-concernant-les-langues-autochtones-lc-2019-c-23-un-premier-pas-legislatif-vers-la-revitalisation-des-langues-autochtones-au-canada/>.

³⁶ *LLA*, supra note 16, art 13.