

LE STATUT DES LANGUES AUTOCHTONES AU CANADA : LE CAS DE L'INUIT AU NUNAVUT

André Braën*

Comme le Québec, le Nunavut partage la caractéristique d'être habité par une population parlant majoritairement une langue autre que l'anglais. Récemment, l'Assemblée territoriale du Nunavut a adopté deux textes législatifs portant sur les langues officielles ainsi que sur la promotion de la langue inuit. Dans quelle mesure ce territoire peut-il adopter des mesures de promotion de la langue de la majorité de ses habitants? Pour y répondre, l'auteur analyse d'abord la compétence linguistique du Parlement canadien et des Territoires. Puis, il s'interroge sur le statut que la constitution canadienne réserve aux langues autochtones et sur le rapport existant entre celles-ci et les deux langues officielles du Canada. Enfin, il analyse le nouveau régime linguistique du Nunavut.

Along with Québec, Nunavut shares the characteristic of being inhabited by a majority population that speaks a language other than English. Recently, the Legislative Assembly of Nunavut enacted two pieces of legislation dealing with official languages and the promotion of the Inuit language. To what extent can this territory adopt measures to promote the language of the majority of its inhabitants? To answer this question, the author begins by analyzing the linguistic jurisdiction of the federal and territorial parliaments. Next, he discusses the special status the Canadian constitution attributes to aboriginal languages, and their relationship to the country's two official languages. Lastly, he analyzes Nunavut's new linguistic regime.

1. Introduction

Au moment de la création de la fédération canadienne en 1867, d'immenses territoires situés à l'ouest et au nord bordaient la nouvelle entité. Ils ont été peu après rattachés au Canada¹. Certaines portions de

* Professeur titulaire à l'Université d'Ottawa et membre du Barreau du Québec.

¹ Au moment de la confédération, la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.U.), 30 & 31 Vict., c. 3 précise le pouvoir du monarque d'admettre dans l'Union canadienne, outre les colonies et provinces de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Colombie-Britannique et de Terre Neuve, le Territoire de Rupert et celui du Nord-Ouest. Ces territoires étaient sous l'administration de la Compagnie de la Baie d'Hudson. En 1868, une loi du

ces territoires ont été érigées en provinces²; d'autres sont restées et demeurent toujours des territoires fédéraux assujettis à l'autorité législative du Parlement canadien qui les divisa entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest³. Le 25 mai 1993, un accord⁴ fut conclu sur les revendications territoriales du Nunavut en vertu duquel le gouvernement du Canada s'engageait après de longues négociations avec les Inuits à créer à même les Territoires du Nord-Ouest un nouveau territoire qui fut effectivement établi en 1999 et remis sous leur contrôle⁵. C'est le Nunavut lequel englobe les terres et les îles situés à l'est des Territoires du Nord-Ouest et dans l'Arctique canadien et qui depuis des temps immémoriaux étaient habitées par les Inuits. Il couvre une superficie de près de deux millions de kilomètres carrés, soit environ le cinquième de tout le territoire canadien⁶. Il est le résultat du règlement territorial le plus important à n'avoir jamais été conclu par un peuple autochtone au Canada.

Parlement britannique, *Loi de 1868 sur la terre de Rupert* (R.U.), 31 & 32 Vict., c. 105 autorise le Canada à acquérir les droits de cette entreprise sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord Ouest. En 1869, le Parlement canadien adopte l'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada*, 32 & 33 Vict., c. 3. À même ces nouveaux territoires, le Parlement canadien crée en 1870 une nouvelle province et adopte la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Vict., c. 3. Le 23 juin 1870, le gouvernement impérial adopte le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest* lequel autorise l'entrée du Territoire du Nord-Ouest au sein de l'Union canadienne et affirme le pouvoir du Parlement canadien de légiférer pour le bien-être et le bon gouvernement dudit territoire. La *Loi constitutionnelle de 1871* (R.U.), 34 & 35 Victoria, c. 28 adoptée par le Parlement britannique autorise le Parlement du Canada à créer de nouvelles provinces à même ces territoires (art. 2) et à adopter des dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne faisant pas partie d'une province (art. 4). Enfin, les îles et autres territoires arctiques sont joints à l'Union canadienne lorsque le gouvernement impérial adopte le 31 juillet 1880 le *Décret en conseil sur les territoires adjacents*. Pour une analyse du contexte historique entourant l'entrée de ces territoires dans la fédération canadienne voir : *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, (2006) NWTSC 20 (CanLII); *R c. Caron*, (2008) ABPC 232 (CanLII).

² *Loi de 1870 sur le Manitoba*, *supra* note 1; *Loi sur l'Alberta*, 4 & 5 Éd. VII, c. 3 (1905); *Loi sur la Saskatchewan*, 4 & 5 Éd. VII, c. 42 (1905).

³ Voir la *Loi constitutionnelle de 1871*, *supra* note 1, art. 4. Voir aussi : *Acte des Territoires du Nord-Ouest*, 1875, 38 Vict., c. 49; *Acte du Territoire du Yukon*, 1898, 61 Vict., c. 6.

⁴ *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, c. 29. Le texte de cet accord est disponible en ligne : <<http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/N-28.7///fr>>.

⁵ Voir : *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28; *Loi modifiant la Loi sur le Nunavut et la Loi constitutionnelle de 1867*, L.C. 1998, c. 15.

⁶ Voir le Trésor de la langue française au Québec, en ligne : <www.tlfq.ulaval.ca/axl/amnord/nunavut.htm>.

En 2006, le Canada comptait une population de 31 241 030 individus dont 1 172 785 individus ayant déclaré avoir une identité autochtone. De ce nombre, 4%, soit 50 480 individus, étaient des Inuits⁷. Pour le Nunavut, la population s'établissait à 29 325 individus dont 24 640 Inuits⁸. De ce nombre, 82,3% ont déclaré avoir l'Inuit comme langue maternelle et 63,5% ont identifié cette langue comme étant la langue la plus parlée à la maison⁹. La langue inuit parlée au Nunavut compte deux dialectes qui font tous deux parties de la famille eskimo-aléoute : l'inuktitut qui utilise des caractères syllabiques et qui est employé par 90% des Inuits et l'inuinnaqtun qui utilise l'orthographe romaine¹⁰. Si la plupart des langues autochtones sont menacées de disparition au Canada, l'inuit reste aujourd'hui la langue autochtone la moins en péril quoique les transferts linguistiques, essentiellement vers l'anglais, restent préoccupants¹¹. Il s'agit d'une population jeune (âge médian de 20 ans) mais aux prises avec de graves problèmes sociaux¹². Le Nunavut reste toutefois le seul territoire dont le gouvernement est élu par une majorité autochtone au Canada. Et comme le Québec, il partage la caractéristique d'être habité par une population majoritairement de langue autre que l'anglais.

En droit constitutionnel canadien, la langue n'est pas un sujet de compétence que la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue expressément au Parlement canadien ou à l'Assemblée législative d'une province. L'un et l'autre sont donc habilités à légiférer de façon accessoire sur les aspects linguistiques reliés à un chef de compétence que la constitution leur attribue¹³. Mais en ce faisant, les prescriptions linguistiques qui

⁷ Statistique Canada, *Peuples autochtones, recensement de 2006*, No 97558 XWF au catalogue, en ligne : <www.statcan.ca>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Statistique Canada, *Langues, recensement de 2006*, No 97555XCB2006040 au catalogue, en ligne : <www.statcan.ca>.

¹⁰ *Supra* note 6.

¹¹ Jeffrey Richstone, « La protection juridique des langues autochtones au Canada » dans Paul Pupier et José Woehrling, dir., *Langue et droit/Language and Law*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, 258 à la p. 278.

¹² Affaires indiennes et du Nord Canada, *fiche d'information démographique des autochtones selon le recensement*, en ligne : <www.a-inc-inac.gc.ca/pr/info/cad-fra.asp>. Par exemple et aux prises avec une faible scolarité, le taux de chômage y est plus de trois fois supérieur à celui de la population non autochtone. Voir aussi : *supra* note 6; Portail des autochtones au Canada, en ligne : <www.autochtonesau-canada.gc.ca/acp/site.nsf/fr/index.html>.

¹³ C'est là un sujet de concurrence législative. Voir : *Jones c. P.G. Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182; *Devine c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 790. Voir aussi : André Braën, « Les droits linguistiques » dans Michel Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1986, 4 aux pp. 32-36.

sont enchâssées dans la constitution doivent évidemment être respectées. Le Parlement canadien a établi une assemblée territoriale pour le Nunavut et lui a délégué, entre autres, le pouvoir de légiférer pour promouvoir la langue inuit¹⁴. Après plusieurs années d'examen, l'Assemblée territoriale a finalement adopté deux projets de loi, l'un portant sur les langues officielles du territoire¹⁵ et l'autre visant la protection de la langue inuit¹⁶. Dans quelle mesure le Nunavut peut-il effectivement adopter des moyens d'action visant la protection et la promotion de l'inuit et existe-t-il des limites à l'exercice de ce pouvoir? Y répondre c'est aussi aborder la question du statut juridique des langues autochtones et de leur rapport avec celui des deux langues officielles du Canada¹⁷. Nous proposons une réponse en trois parties. D'abord, quels sont les pouvoirs exercés par le Parlement canadien sur les territoires non érigés en province, en particulier en ce qui concerne les aspects linguistiques, ainsi que les limitations de nature constitutionnelle qui s'y rattachent et ceux que l'Assemblée territoriale du Nunavut peut effectivement exercer dans ce domaine? Puis, quel est le régime linguistique qui est actuellement applicable dans le territoire du Nunavut? Et finalement, quel est le régime nouvellement adopté et quelle est sa conformité avec le cadre constitutionnel canadien?

¹⁴ *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 23(1)(n).

¹⁵ *Loi sur les langues officielles*, L.Nu. 2008, c. 10.

¹⁶ *Loi sur la protection de la langue inuit*, L.Nu. 2008 (4^e sess.), c. 17.

¹⁷ Sur l'état et le statut des langues autochtones, au Canada, on pourra consulter : Barbara Burnaby, « Language Policy and the Education of Native People, Identifying the Issues » dans Pupier, *supra* note 11, 279 aux pp. 279-89; Barbara Burnaby et Roderic Beaujot, *The Use of Aboriginal Languages in Canada: An Analysis of the 1981 Census Data*, Ottawa, Secrétariat d'État du Canada, 1987; Louis-Jacques Dorais, « A Few Thoughts on the Language of the Inuit » (1981) 1:2 *Canadian Journal of Native Studies* 303; Michael K. Foster, « Les langues autochtones au Canada, un kaléidoscope extraordinaire/Canada's Indigenous Languages: Present and Future » (1982) *Langue et société/Language and Society* 7; John A. Price, « The Viability of Indian Languages in Canada » (1981) 1:2 *Canadian Journal of Native Studies* 339. Voir aussi: Arlène Stairs, « La viabilité des langues autochtones et le rôle de l'écrit : l'expérience de l'innuktitut au Nouveau-Québec » (1985) 15:3 *Recherches amérindiennes au Québec* 93. En général, voir : Jacques Maurais, dir., *Les langues autochtones du Québec*, Québec, Conseil de la langue française, Publication du Québec, 1992. Voir aussi : Sylvie Léger, dir., *Les droits linguistiques au Canada : collusion ou collision?/Linguistic Rights in Canada : Collusion or Collision*, Ottawa, Centre canadien des droits linguistiques, Université d'Ottawa, 1995 aux pp. 151-58 (Ruth Norton, « Aboriginal Languages : Multiplicity and Insufficiencies »), 241-46 (Betty Harnum, « The Eight Official Language of the North West Territories and their Importance for Cultural Development »), 285-316 (Sakej Henderson, « Governing the Implicate Order : Self Development and Linguistic Development of Aboriginal Communities ») et 471-520 (Teresa Nahanee, « Indian Challenge : Asserting the Human Aboriginal Right to Language »).

2. Le Parlement canadien et la Législature du Nunavut

La *Loi constitutionnelle de 1867* octroie au Parlement du Canada la compétence exclusive pour légiférer sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens »¹⁸ et son article 146 prévoit l'admission éventuelle à l'Union canadienne du Territoire de Rupert et de celui du Nord-Ouest. Par décrets impériaux, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, puis ensuite les territoires arctiques ont été rattachés au Canada en 1870 et 1880¹⁹. La *Loi constitutionnelle de 1871* précise le pouvoir des autorités fédérales de créer des nouvelles provinces à même les territoires qui sont ainsi rattachés au Canada et elle précise spécifiquement leur pouvoir d'établir des dispositions pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne faisant pas partie d'une province »²⁰. Trois provinces ont ainsi été créées: le Manitoba en 1870 et l'Alberta et la Saskatchewan en 1905²¹. Puis les Territoires du Nord-Ouest seront à partir de 1898 divisés entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et en 1999, le territoire du Nunavut verra le jour²².

Les territoires non érigés en province restent des territoires qui sont peu habités, à la population clairsemée et aux conditions climatiques beaucoup plus rudes que dans le reste du Canada (si c'est possible...) et leur statut doit être distingué de celui des terres localisées à l'intérieur d'une province et sur lesquelles le Parlement canadien exerce simplement une compétence particulière, par exemple comme propriétaire foncier. Au plan constitutionnel, ces territoires tombent en effet sous l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada et leur érection en province ou le rattachement aux provinces existantes de tout ou d'une partie de ces territoires exigerait aujourd'hui un amendement constitutionnel tel que prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1982*²³. Alors que le statut des provinces est protégé par la constitution canadienne, les administrations territoriales, comme les municipalités, sont au plan constitutionnel canadien des entités très décentralisées certes, mais non souveraines, et à qui des pouvoirs sont

¹⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 1, art. 91(24).

¹⁹ *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, supra note 1.

²⁰ *Loi constitutionnelle de 1871*, supra note 1, art. 91.

²¹ Supra note 2.

²² Supra notes 3 et 5.

²³ Au moyen de la formule générale d'amendement, c'est-à-dire de résolutions émanant de la Chambre des communes, du Sénat ainsi que de l'Assemblée législative d'au moins les deux-tiers des provinces et représentant au moins 50% de la population totale. Voir : *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.U.), 1982, c. 11, art. 38 et 42(1)(f).

délégués sans aucune garantie de permanence²⁴. Bref, elles n'exercent de pouvoirs que ceux que le Parlement canadien veut bien leur déléguer. Ainsi, c'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui est responsable de l'administration générale des territoires fédéraux²⁵ même si, par ailleurs, d'importantes compétences ont été octroyées aux administrations territoriales lesquelles sont présidées par un haut-fonctionnaire agissant comme commissaire du gouvernement fédéral et aussi comme chef de l'autorité exécutive²⁶. C'est le même ministre qui est responsable de la gestion des terres qui s'y trouvent. En effet et contrairement aux provinces, les territoires ne sont pas propriétaires des terres et des ressources qui s'y trouvent sauf celles qui leur sont expressément données par les autorités fédérales ou encore, remises à titre d'usufruit par Sa Majesté du chef du Canada²⁷. Mais l'administration de ces territoires commande aujourd'hui des nuances puisque les principes de l'autonomie et de la responsabilité gouvernementale y ont été implantés.

En effet, la loi qui crée le territoire du Nunavut établit la charge de commissaire du Nunavut à titre d'administrateur général du territoire. Il exerce en principe ses attributions conformément aux instructions du gouverneur en conseil ou du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et c'est à lui qu'est dévolu le pouvoir exécutif²⁸. Est instituée également la Législature du Nunavut, composée du commissaire et des députés élus²⁹. Si le commissaire est nommé par le gouvernement fédéral, l'Assemblée législative est quant à elle composée de députés élus dans chacune des 19 circonscriptions électorales actuelles³⁰. Les conventions veulent que le commissaire exerce à peu près le même rôle symbolique que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur d'une province³¹ et c'est le premier ministre du gouvernement

²⁴ *Hodge c. La Reine*, (1883-1884) 9 A.C. 117; *Conseil canadien des relations de travail c. Ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729. Voir aussi : René Dussault et Louis Borgéat, *Traité de droit administratif*, t. 1, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1984 aux pp. 210-19.

²⁵ *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, L.R.C. 1985, c. I-6, art. 4.

²⁶ Dussault et Borgéat, *supra* note 24.

²⁷ Par exemple, voir : *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 49.

²⁸ *Ibid.*, art. 5-7.

²⁹ *Ibid.*, art. 12. Le même modèle s'applique aux deux autres territoires. Voir la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, c. N-27 et la *Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, c. 7.

³⁰ *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.Nu. 2002, c. 5, art. 3. Voir le site web de l'Assemblée en ligne : <www.assembly.nu.ca>.

³¹ Voir en ligne le site web du commissaire : <www.commissioner.gov.nu.ca/index_eng.html>.

territorial qui est en pratique le chef de gouvernement. En effet, la loi prévoit la création d'un Conseil exécutif (ou gouvernement) formé du commissaire et des personnes qu'il y désigne suite aux recommandations de l'Assemblée législative³². Celle-ci compte 19 députés élus et fonctionne en général en conformité avec le modèle parlementaire canadien. Mais des exceptions existent à ce niveau et, la tradition inuit reposant sur le consensus, les députés sont indépendants et tant le premier ministre que les ministres qui forment le gouvernement sont simplement désignés par leurs pairs de l'Assemblée législative (ou formellement désignés par le commissaire après avoir été recommandés par l'Assemblée)³³.

La *Loi sur le Nunavut* attribue à la législature de ce territoire le pouvoir de légiférer sur la plupart des sujets qui, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, ont été attribués aux provinces comme la levée d'impôts directs, les institutions municipales, la santé, l'éducation, les droits civils et la propriété, l'administration de la justice, les licences... ainsi que toute affaire de nature locale³⁴. Il est intéressant de noter qu'une « loi » ainsi adoptée peut être désavouée par le gouvernement fédéral dans l'année suivant son adoption³⁵. Le territoire peut également procéder à des emprunts mais en pratique, son assiette fiscale reste fort modeste et largement dépendante des fonds fédéraux³⁶. Les usages politiques d'aujourd'hui tendent à traiter les administrations territoriales plus ou moins comme une province et, par exemple, les réunions fédérales-provinciales font maintenant une place, en plus des représentants fédéraux et provinciaux, à ceux des territoires. Mais contrairement à une province qui jouit de la souveraineté au plan législatif et même si les textes adoptés par la Législature du Nunavut portent le titre de « lois », il n'en reste pas moins qu'il s'agit de législation déléguée et ils ne doivent pas être perçus au plan juridique comme étant des lois au sens strict du terme mais plutôt comme étant le fruit d'une délégation de pouvoir par le Parlement canadien dont l'ampleur n'a jamais été contestée³⁷.

³² *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 12.

³³ *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, *supra* note 30, art. 60.

³⁴ *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 23-27.

³⁵ *Ibid.*, art. 28.

³⁶ Par exemple et pour l'exercice financier de 2008, le budget prévoyait des revenus de l'ordre de 1 162,2 millions de dollars dont 1 080,9 millions provenant de transferts fédéraux. Le document est disponible en ligne : <www.gov.nu.ca/finance/mainbudgets/2008.shtml>.

³⁷ Même si le pouvoir législatif du Nunavut s'exprime de cette façon, il s'agit au plan juridique d'ordonnances ou de règlements mais qui échappent toutefois aux procédures d'examen et de publication prévues dans la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, c. S-22, art. 2 (définition de « textes réglementaires »).

Le Parlement canadien peut donc accessoirement légiférer sur les aspects linguistiques des sujets qui relèvent de sa compétence. Mais la constitution canadienne lui impose ainsi qu'à certaines provinces le respect de plusieurs prescriptions linguistiques qui constituent un minimum en la matière³⁸. Ainsi, le français et l'anglais sont les deux langues officielles des institutions du Parlement et du gouvernement canadiens et elles jouissent d'un statut, de droits et de privilèges égaux. Des obligations relatives à l'emploi des deux langues officielles sont imposées aux autorités fédérales dans les domaines du parlementarisme, de la législation et dans la communication et la prestation de services avec le public et dans le domaine judiciaire, l'emploi de l'une ou l'autre langue est garanti devant certains tribunaux³⁹. De plus, la *Loi sur les langues officielles*⁴⁰ vient préciser les domaines d'application de ces prescriptions linguistiques constitutionnelles et ajouter de nouvelles obligations notamment en ce qui a trait à la langue de travail au sein des institutions fédérales et à la promotion et au développement des deux communautés de langue officielle⁴¹.

La question de savoir si les garanties linguistiques énoncées dans la constitution canadienne et applicables aux institutions fédérales le sont également aux territoires fédéraux reste débattue. Il s'agit en effet de déterminer si un gouvernement territorial est une institution du « Parlement et du gouvernement du Canada » au sens des articles 16 à 20 de la *Charte canadienne*. Dans *R c. St-Jean*⁴², le tribunal a jugé que l'obligation au bilinguisme à laquelle est assujettie la législation fédérale ne s'applique pas aux ordonnances adoptées par le Yukon. Cette décision demeure toutefois fort contestée⁴³. Récemment, dans l'arrêt *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*⁴⁴, la cour a refusé de se prononcer sur l'application des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne* aux Territoires du Nord-Ouest et

Voir aussi : Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, student ed., Toronto, Thomson Carswell, 2005 à la p. 342.

³⁸ Voir : André Braën, « L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada et l'affaire Beaulac » (1999) 29 R.G.D. 379.

³⁹ Pour l'analyse du régime linguistique applicable dans tous ces domaines, voir : Michel Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004.

⁴⁰ L.R.C. 1985 (4^{ème} supp.), c. 31.

⁴¹ *Ibid.*, art. 34-38 et 41.

⁴² [1987] N.W.T.R. 118 (Cour suprême du Yukon).

⁴³ Voir : Robert Leckey et André Braën, « Le bilinguisme dans le domaine législatif » dans Bastarache, *supra* note 39 aux pp. 114-17.

⁴⁴ *Supra* note 1.

s'est contentée de déterminer le régime linguistique applicable en fonction de la législation adoptée par ce territoire.

Mais les garanties dont il est question s'entendent de celles relatives au français, une des deux langues officielles dont le statut fut souvent contesté, et aucune décision judiciaire ne traite du statut des langues autochtones elles-mêmes. Les textes constitutionnels canadiens tracent le cadre juridique applicable minimalement aux deux langues officielles du Canada mais n'énoncent aucune disposition particulière concernant le statut, les droits et privilèges des langues autochtones dont l'inuit. Tout au plus, l'article 22 de la *Charte canadienne des droits et libertés* précise que ses dispositions n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges découlant de la loi ou des coutumes des langues autres que le français ou l'anglais. L'octroi de droits et de privilèges au français et à l'anglais ne peut donc pas être interprété comme s'étant fait au détriment des droits que la loi ou la coutume peut avoir reconnu à d'autres langues dont évidemment celles des premiers habitants. D'autant plus que cet article 22 doit aussi être interprété à la lueur de l'article 27 lequel précise que toute interprétation de la *Charte canadienne* doit concorder « avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». À n'en pas douter, les langues et les cultures autochtones font partie de ce patrimoine⁴⁵.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confirme les droits existants ou issus de traités des peuples autochtones du Canada. Le constituant n'a pas voulu identifier le contenu de ces droits; il a plutôt laissé le soin aux tribunaux d'y procéder cas par cas⁴⁶. Les droits en question s'entendent certes des droits territoriaux mais aussi de tous autres droits coutumiers et liés à la culture autochtone et la jurisprudence a ainsi identifié quelques activités comme le trappage, la chasse et la pêche à titre de droits autochtones⁴⁷. Même si les langues autochtones n'ont pas fait jusqu'à ce jour l'objet d'une telle attention de la part des tribunaux, on peut affirmer qu'elles sont un aspect important de la culture des premiers habitants, celle-ci étant l'expression sous toutes ses formes du mode de vie d'un peuple et la langue en étant le véhicule privilégié de transmission⁴⁸. D'ailleurs, la Cour suprême du

⁴⁵ Sur la nature et la portée de cette disposition, voir : Nicole Vaz, « Le principe d'égalité des langues officielles » dans Bastarache, *supra* note 39 aux pp. 681-90.

⁴⁶ Voir : Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008 aux pp. 131-38 et 530-31.

⁴⁷ *R c. Horseman*, [1990] 1 R.C.S. 901; *R c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771.

⁴⁸ André Braën, *supra* note 38 aux pp. 384-85.

Canada a souvent insisté, à l'occasion de litiges ayant trait aux deux langues officielles, sur le rôle essentiel joué par la langue dans la vie de l'individu⁴⁹. Enfin, un principe non écrit de la constitution canadienne, mais néanmoins fondamental, invite les tribunaux à interpréter les textes constitutionnels en tenant compte, entre autres, de la protection et du respect des minorités, une expression que la Cour suprême n'a pas voulu limitative et qui, compte tenu de l'histoire, inclut visiblement les peuples autochtones⁵⁰.

À ce titre, il est clair que l'existence et l'utilisation des langues des premiers habitants se trouvent à être confirmées, à défaut d'être privilégiées, même si, par ailleurs, les textes actuels ne permettraient pas de réclamer en leur faveur une protection additionnelle. Pour Richstone⁵¹, la constitution fixe le cadre juridique applicable aux langues autochtones en ce qu'elle prohibe toute mesure gouvernementale visant à en interdire l'utilisation. L'accord sur les revendications territoriales de 1993 contient peu de dispositions sur la langue si ce n'est un engagement à mettre fin à la discrimination systémique existant dans l'embauche des individus au sein de l'administration territoriale⁵². Et à cet égard, la connaissance de l'inuktitut ainsi qu'une instruction assurée dans cette langue dans les programmes de formation professionnelle sont les éléments retenus pour mettre fin à cette discrimination. Enfin, notons que la *Loi sur les langues officielles* exclut nommément l'administration et le gouvernement territorial des « institutions fédérales » assujetties à son respect⁵³. La même loi précise qu'elle ne porte pas atteinte aux droits et privilèges reconnus aux langues autres que le français et l'anglais et aussi qu'elle ne fait point obstacle au maintien et à la valorisation de ces autres langues⁵⁴.

⁴⁹ *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342. Dans *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, les autochtones sont décrits comme étant des peuples souverains ou encore, des sociétés uniques.

⁵⁰ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 aux para. 79-82.

⁵¹ *Supra* note 11 à la p. 267.

⁵² *Supra* note 4, art. 23.4.2 (partie IV) et 25.5.2. (partie V).

⁵³ *Supra* note 40. Voir la définition de l'expression « institutions fédérales » à l'article 3. En 1988, lorsque le Parlement a amendé cette législation pour, entre autres, conférer à certaines de ses dispositions une préséance sur toute autre législation fédérale (L.C. 1988, c. 88, art. 83), il a aussi tenu à préciser que son champ d'application ne s'étendait pas aux territoires.

⁵⁴ *Ibid.*, art. 83.

En bref, la constitution canadienne a misé sur la proclamation du français et de l'anglais à titre de langues officielles mais rien au plan constitutionnel ou de la *Loi sur les langues officielles* ne fait obstacle à la reconnaissance de nouvelles langues officielles à l'intérieur d'un territoire relevant ultimement de l'autorité législative du Parlement canadien ainsi qu'à leur valorisation... à moins de prétendre que l'octroi d'un statut ou de droits et privilèges à une langue autochtone diminue d'autant le statut et les privilèges des deux langues officielles déjà garantis par la constitution. Mais selon nous, cette interprétation est à rejeter parce qu'elle n'est pas conforme (a) au type d'interprétation libérale qui sied à la *Charte canadienne*, (b) à l'objet et aux fondements d'un droit linguistique et (c) au principe non-écrit de la protection des minorités inscrit dans la constitution du Canada⁵⁵. À défaut de les promouvoir, les textes constitutionnels affirment donc et au minimum le principe du maintien et de la préservation des langues autres que le français et l'anglais.

Le Canada a longtemps pratiqué une politique d'assimilation ou encore de dévalorisation des langues autochtones⁵⁶. Dès la naissance de la fédération canadienne, les autorités, convaincues de la supériorité blanche, ont voulu « civiliser » les peuples autochtones. En matière d'éducation, c'est donc une politique d'assimilation qui est mise en place dès 1870⁵⁷. Un soutien financier est versé aux communautés religieuses chargées de recueillir et d'éduquer les enfants autochtones que l'on va arracher à leur communauté et à leur environnement. Cette politique sera à peine adoucie dans les années 1950 alors qu'existe une volonté de scolariser le plus possible les Indiens afin de les intégrer pour être finalement abandonnée dans les années 1970, alors que les autorités auront comme projet d'« amérindianiser » les écoles⁵⁸. En 1974, par exemple, le gouvernement fédéral commence à verser des fonds aux gouvernements territoriaux pour l'enseignement du français et aussi des langues autochtones⁵⁹. Très récemment, le gouvernement canadien offrait formellement ses excuses aux populations autochtones du Canada pour ce qui est maintenant connu comme étant l'affaire des pensionnats amérindiens⁶⁰.

⁵⁵ Tous les arguments ayant servi à justifier les mesures de promotion du français peuvent être repris et adaptés aux langues autochtones.

⁵⁶ Fernand Trudel, « La politique du gouvernement du Canada et du Québec en matière de langues autochtones » dans Maurais, *supra* note 17 aux pp. 151-78; Harold Cardinal, *La tragédie des Indiens du Canada*, Montréal, Éditions du Jour, 1970.

⁵⁷ *Ibid.* aux pp. 154-55.

⁵⁸ *Ibid.* à la p. 157.

⁵⁹ *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, *supra* note 1 au para. 79.

⁶⁰ *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des Communes (Hansard)*,

La Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones mise sur pied en 1991 n'a pas abordé directement la question des langues autochtones mais elle a toutefois insisté sur l'importance de la langue pour la transmission de la culture autochtone. Si la langue disparaît, la culture disparaîtra aussi puisqu'il est impossible de traduire parfaitement le sens des concepts autochtones⁶¹. Elle a constaté à ce niveau une rupture dans la transmission de la langue des générations anciennes aux nouvelles puisque les langues autochtones, ayant été l'objet de dénigrement, suscitaient peu d'intérêt auprès des jeunes générations⁶². Pour la commission, l'élaboration d'une politique relative à une langue autochtone doit reposer sur une compréhension adéquate du phénomène de transferts linguistiques et aussi tenir compte du rapport entre la langue et l'identité. La langue autochtone doit être non seulement la langue maternelle mais aussi la langue d'échange utilisée dans la vie quotidienne de la communauté et non seulement à la maison⁶³. Dans son rapport publié en 1996, elle recommandait donc que le statut linguistique des langues autochtones soit déterminé par les autorités compétentes, qu'une stratégie de mise en œuvre soit adoptée et que des fonds soient alloués pour revitaliser les langues autochtones.

3. *Le régime linguistique actuel*

Pour bien comprendre la portée des nouvelles lois du Nunavut sur les langues officielles et sur la protection de la langue inuit, un retour sur l'histoire législative linguistique des Territoires du Nord-Ouest (ci-après les TNO) est essentiel. Pendant longtemps, celle-ci se concentrera uniquement sur la détermination du statut du français face à l'anglais. Peu après leur rattachement à la fédération canadienne et jusqu'en 1875, les TNO seront administrés conjointement avec la nouvelle province du Manitoba⁶⁴. Le Manitoba, on le sait, est assujéti à certaines prescriptions en matière de bilinguisme français-anglais qui, à l'époque, étaient respectées par l'administration⁶⁵. C'est en 1877 que des dispositions de nature linguistique seront insérées dans la législation fédérale concernant l'usage du français et de l'anglais dans

142:110 (le 11 juin 2008), 39^e lég. 2^e sess.

⁶¹ Parlement, Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, « Vers un ressourcement » dans *Rapport de Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, vol. 3, 1996 à la p. 523.

⁶² *Ibid.* à la p. 685.

⁶³ *Ibid.* aux pp. 692-98.

⁶⁴ *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, *supra* note 1 au para. 62. L'adoption de l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest*, *supra* note 3, met fin à cette administration jumelée.

⁶⁵ *Loi de 1870 sur le Manitoba*, *supra* note 2, art. 23. Sur cette question, voir : *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, *supra* note 49.

les institutions des TNO⁶⁶. Le français ayant été en pratique banni dès 1892 de l'administration territoriale, les dispositions en cause auraient été abrogées en 1906⁶⁷. L'adoption par le Parlement canadien de la *Loi sur les langues officielles* en 1969⁶⁸ posera la question de son application aux territoires fédéraux⁶⁹. Après l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982, le gouvernement fédéral a voulu introduire et rendre applicables des prescriptions linguistiques similaires à celles qui y sont contenues aux TNO et au Yukon. L'initiative a été plutôt mal reçue parce que les deux territoires la considéraient comme étant un empiètement sur les compétences territoriales. Un accord avec les autorités fédérales s'ensuivit en vertu duquel les territoires s'engageaient à adopter eux-mêmes leur propre législation linguistique en retour d'un financement accru pour la promotion des langues autochtones et aussi pour le français qui devenait dorénavant une langue officielle⁷⁰. En 1984, le TNO adoptait donc la *Loi sur les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest*⁷¹. Cette loi constituait une réponse à la longue pratique d'unilinguisme anglais qui avait prévalu dans les territoires.

Dans l'arrêt *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, la Cour suprême des TNO a jugé que cette législation avait été adoptée afin de résoudre l'incertitude entourant le statut du bilinguisme officiel dans les TNO tout en respectant leur autonomie locale et aussi, afin de préserver et de promouvoir les langues autochtones par le biais de mesures législatives territoriales et au moyen d'un engagement financier fédéral. Fruit d'un compromis politique, la loi reconnaît le caractère multilingue des TNO. Il ne s'agit pas d'une loi ordinaire mais d'une réponse importante, selon la cour, à l'obligation imposée au Canada par la constitution en matière de langues officielles⁷². Mais il y a plus à notre avis, dans la mesure où pour la première fois au Canada,

⁶⁶ *Acte pour amender l'Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1875*, S.C. 1877, c. 7, art. 11. Cette disposition sera reprise dans l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest, 1880*, S.C. 1880, c. 25, art. 94 qui deviendra finalement l'art. 110 du S.R.C. 1886, c. 50. Voir aussi l'historique établi dans *R c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234.

⁶⁷ *Acte concernant les statuts révisés 1906*, S.C. 1907, c. 43. Voir : Leckey et Braën, *supra* note 43 aux pp. 108-11; *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, *supra* note 1 au para. 75.

⁶⁸ S.C. 1969, c. 54; S.R.C. 1970, c. O-2. Voir aussi : *supra* note 40.

⁶⁹ *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, *supra* note 1 au para. 82.

⁷⁰ *Ibid.* au para. 85-89. À noter que contrairement au Nunavut et aux TNO, le Yukon n'a pas déclaré à proprement parler de langues officielles sur son territoire. Voir : *Loi sur les langues*, L.R.Y. c.133, art. 1.

⁷¹ L.R.T.N.-O. 1988, c. O-1.

⁷² *Supra* note 1 au para. 94.

une législation territoriale confère le statut de langues officielles, des droits et des privilèges à des langues autochtones. En effet, la loi reconnaît dans son préambule l'existence de peuples autochtones qui vivent dans les TNO et aussi qui parlent des langues autochtones, faisant ainsi de ces territoires une société distincte comme le Québec l'est avec le français.

La loi territoriale sur les langues officielles reprend le libellé de l'article 22 de la *Charte canadienne* et de l'article 83 de la *Loi fédérale sur les langues officielles* en précisant qu'elle ne porte pas atteinte aux droits et privilèges reconnus par la loi ou la coutume aux langues autres que le français et l'anglais⁷³ et son champ d'application s'entend des institutions territoriales⁷⁴. Outre ces deux langues, d'autres langues autochtones dont l'inuktitut (et l'inuinnaqtun) sont aujourd'hui déclarées être les langues officielles des TNO (art. 4). Toutes ces langues ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de l'Assemblée législative et du gouvernement des TNO mais de la manière prévue par la loi (art. 5). Ainsi, si le droit d'utiliser toutes les langues officielles dans les travaux parlementaires est reconnu formellement (art. 6), les archives, procès-verbaux et lois sont quant à eux rédigés en français et en anglais, les 2 versions faisant également autorité; ils peuvent aussi être rédigés dans toute autre langue officielle prescrite par le gouvernement territorial (art. 7)⁷⁵. La publication des lois et de tout autre texte dont la publication est requise dans la Gazette des TNO doit se faire au moins en français et en anglais sinon le texte est inopérant et, elle peut se faire dans toute autre langue officielle prescrite par le gouvernement territorial ce qui implique que l'utilisation d'autres langues n'est pas interdit⁷⁶. L'enregistrement sonore des débats publics de l'Assemblée territoriale dans leur version originale et traduite est fourni à toute personne qui présente une demande raisonnable dans ce sens (art. 7(3)). Les actes écrits émanant des institutions territoriales (les municipalités étant exclues) et destinés au public sont écrits en français et en anglais

⁷³ *Supra* note 71, art. 2. Il faut noter que la numérotation des dispositions du chapitre O-1 des L.R.T.N.-O, 1988 et à laquelle nous renvoyons dans le présent texte n'est pas la même que celle que l'on retrouve dans la codification administrative de la même loi mais publiée dans les lois du Nunavut même si, par ailleurs, leur contenu est identique.

⁷⁴ *Ibid.*, art. 1 (définition d'« institutions gouvernementales »). Il s'agit de tout ministère ou direction relevant du gouvernement territorial ou du Bureau de l'assemblée législative ou encore, des institutions définies par règlement selon l'art. 34. Voir le *Règlement sur les institutions territoriales*, T.N.-O. Reg. 082-2006. Les municipalités sont spécifiquement exclues de cette définition en vertu de l'article 3.

⁷⁵ Nous n'avons retracé aucune prescription en ce sens.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 12.

et aussi dans toute autre langue officielle prescrite (art. 3 et 8)⁷⁷. Le français ou l'anglais peut être utilisé devant les tribunaux ainsi que toute autre langue officielle et un tribunal judiciaire peut alors prescrire l'interprétation simultanée des débats et témoignages si cela est d'intérêt ou d'importance pour le public ou encore, souhaitable pour l'audience (art. 9). Les décisions des tribunaux et des organismes quasi judiciaires doivent cependant être écrites en français ou en anglais; elles sont écrites dans les deux langues si les procédures se sont déroulées de cette façon ou si un point est d'intérêt public sauf si un retard préjudiciable pour l'intérêt public ou les parties peut en résulter auquel cas une traduction doit suivre dans un délai raisonnable (art. 10). Les enregistrements sonores de ces décisions dans les autres langues officielles peuvent être obtenus (art. 10). La prestation des services publics se fait en français et en anglais lorsqu'il s'agit du siège ou de l'administration centrale des institutions territoriales et dans tout autre bureau lorsque la demande ou encore, la vocation du bureau le justifient (art. 11(1)). Le public peut aussi communiquer et recevoir des services dans toute autre langue officielle avec le bureau régional, local ou communautaire de l'administration centrale ou du siège des institutions territoriales lorsque la demande ou la vocation du bureau le justifient et dans de tels cas, il doit être tenu compte des droits collectifs que les autochtones exercent dans leurs terres ancestrales (art. 11(2) et (3)). Rien n'empêche les autorités de fournir des services supplémentaires dans toutes langues officielles (art. 13). La loi officialise le statut des langues autochtones quoique le statut des langues officielles puisse varier en termes de garanties. À cet égard, les droits garantis aux langues autochtones constituent plutôt un minimum en la matière auquel le législateur pourra ajouter. Un poste de commissaire aux langues officielles est créé sur un modèle similaire au commissariat fédéral aux langues officielles du Canada (art. 14-25). Un ministre responsable des langues officielles doit être désigné dont la fonction, entre autres, est de favoriser la préservation des langues autochtones (art. 26). La loi crée finalement un conseil des langues officielles (art. 28) et un conseil de revitalisation des langues autochtones (art. art. 30).

La *Loi sur les langues officielles des TNO* ne peut être ni modifiée ni abrogée si ce n'est avec l'autorisation du Parlement canadien; mais le commissaire en conseil peut ajouter au régime qui y est prévu sans besoin de recourir à cette autorisation⁷⁸. Alors qu'on ignore toujours si la *Charte canadienne* a enchâssé des obligations linguistiques

⁷⁷ Nous n'avons retracé aucune prescription en ce sens.

⁷⁸ *Loi sur les Territoires-du-Nord-Ouest*, *supra* note 29, art. 43.1 et 43.2.

constitutionnelles à la charge des territoires fédéraux⁷⁹, au plan législatif, cette loi enchâsse donc la législation linguistique territoriale dans un cadre juridique dont le contrôle appartient aux autorités fédérales et qui limite en conséquence le rayon d'action des autorités territoriales si ce n'est lorsqu'il s'agit d'y ajouter. La protection qui est ainsi accordée par la loi profite d'abord au français et à l'anglais. On peut comprendre ici la volonté du législateur puisque ces deux langues sont les langues officielles au niveau fédéral en qu'en réalité et compte tenu du passé, l'on a voulu garantir une protection minimale à la langue française. Mais concernant les langues autochtones et malgré l'octroi du statut de langues officielles, les prescriptions de la *Loi sur les langues officielles des TNO* apparaissent être timides et incomplètes en ce que leur utilisation dépend en grande partie d'une intervention dont l'exercice reste discrétionnaire. Et à cet égard, la réglementation du gouvernement territorial censée d'en préciser les modalités d'application se fait toujours attendre...

Contrairement à la législation relative aux TNO et au Yukon qui est silencieuse à cet égard, la *Loi sur le Nunavut* délègue expressément le pouvoir à l'Assemblée législative territoriale de légiférer sur « la préservation, l'utilisation et la promotion de la langue inuktitut, dans la mesure où les lois qui en résultent ne portent pas atteinte au statut du français et de l'anglais ni aux droits afférents »⁸⁰. La même loi prévoit par ailleurs qu'au moment de la création du nouveau territoire, les lois et ordonnances en vigueur dans les TNO s'appliquent au Nunavut avec les adaptations nécessaires s'il y a lieu et continueront de s'y appliquer jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées par le Nunavut⁸¹. La *Loi sur les langues officielles des TNO* trouve donc application au Nunavut jusqu'à son remplacement formel par un texte de son assemblée législative. Enfin, la *Loi sur le Nunavut* précise que la *Loi sur les langues officielles des TNO* édictée le 28 juin 1984 et telle que modifiée dans sa version du 26 juin 1986 ne peut être abrogée, modifiée ou rendue inopérante par la législature du Nunavut sans l'autorisation du Parlement canadien « lorsque la mesure aurait pour effet de porter atteinte aux droits et services prévus par cette ordonnance... »⁸². Cette autorisation doit être donnée après examen public et sous la forme d'une résolution adoptée par la Chambre des communes et par le Sénat.

⁷⁹ *Supra* page 746 au para. 2.

⁸⁰ *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 23(1)(n). Comparer avec la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, *supra* note 29, art. 16 qui permet néanmoins au législateur territorial d'ajouter aux droits déjà reconnus par la législation linguistique actuelle et la *Loi sur le Yukon*, *supra* note 29, art. 18.

⁸¹ *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 5, art. 29.

⁸² *Ibid.*, art. 38.

Les garanties offertes au français et à l'anglais et que nous avons analysées ne peuvent pas être diminuées sans l'accord des autorités fédérales, ce qui n'est pas le cas des autres langues officielles qui y sont contenues. La raison en est bien simple. D'abord, s'agissant d'un territoire fédéral, le Parlement canadien a voulu garantir le statut de ses deux langues officielles, en particulier le français, de sorte à ne pas être accusé de se dérober à ses obligations constitutionnelles en la matière. Puis et mis à part l'inuit, les langues autochtones officialisées dans la *Loi sur les langues officielles des TNO* ne sont pas utilisées au Nunavut. Enfin, rien n'interdit au Nunavut de prendre des mesures de promotion de sa langue principale. C'est ce qu'il a fait avec l'adoption de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* et de la *Loi sur la protection de la langue inuit*⁸³.

4. Le nouveau régime

A) La *Loi sur les langues officielles du Nunavut*

La première législature du Nunavut a mis en place en février 2001 un comité spécial pour examiner la *Loi sur les langues officielles des TNO*. Ce comité a entendu les principaux intervenants en la matière (gouvernement territorial, gouvernement fédéral, commissaire aux langues officielles du Nunavut, association des francophones et représentants d'autres régions avec une population Inuit comme le Nunavik, les TNO et le Groënland)⁸⁴. Deux projets de loi, l'un portant sur les langues officielles du Nunavut et le second portant sur la protection de la langue inuit, ont été déposés à l'Assemblée législative en juin 2007⁸⁵. Celui sur les langues officielles a été adopté le 4 juin 2008⁸⁶ et le second l'a été le 18 septembre 2008⁸⁷. La *Loi sur les langues officielles du Nunavut* entrera en vigueur à la date déterminée par le commissaire en conseil⁸⁸, ce qui n'est pas encore le cas. Notons sans ironie que seules les versions anglaise et française ont été adoptées par l'Assemblée législative et ce, en conformité avec la *Loi sur les langues officielles des TNO*. Compte tenu de l'importance symbolique du texte, une version en inuit aurait pu également être déposée et

⁸³ *Supra* notes 15 et 16.

⁸⁴ Voir : Nunavut, Assemblée législative, *Rapport intermédiaire du comité permanent sur l'examen des projets de Loi 6, de la Loi sur les langues officielles, de la Loi 7 et de la Loi sur la protection de la langue inuit*, 2^e lég., 4^e sess., octobre 2007, en ligne : <www.assembly.nu.ca>.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Supra* note 15.

⁸⁷ *Supra* note 16.

⁸⁸ *Supra* note 15, art. 49.

adoptée comme le permet d'ailleurs cette législation⁸⁹. Il faut aussi mentionner que la loi, en précisant son champ d'application, désigne la langue inuit comme s'entendant, dépendamment du lieu d'utilisation, de l'inuktitut ou de l'inuinnaqtun de sorte qu'en pratique, une version dans chacun des deux dialectes est requise.

La *Loi sur les langues officielles du Nunavut* reconnaît dans son préambule la présence depuis des temps immémoriaux au Nunavut d'un peuple parlant l'inuit, ce qui fait de ce territoire une véritable société distincte au Canada. La langue inuit est un facteur de cohésion sociale et compte tenu des pratiques passées de subordination, l'inuit doit aujourd'hui être promu. À cet égard, le préambule rappelle les obligations internationales contractées par le Canada à ce chapitre⁹⁰ et insiste sur l'importance de prendre des mesures positives de protection, de revitalisation et de développement de l'inuit. Mais il insiste en même temps sur sa volonté d'assurer la pérennité du français et de sa communauté sur le territoire. La loi précise qu'elle n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits constitutionnels ou non du français et de l'anglais ni aux droits autochtones existants ou issus de traités ou autres ni même aux responsabilités de l'État fédéral à ce sujet et qu'il peut toujours être ajouté à ce régime (art. 2). Bref, c'est là une invitation claire à lire les dispositions de cette loi comme constituant un complément en la matière et à les interpréter d'une manière compatible avec tout autre droit ou privilège déjà accordé aux langues officielles et également à les considérer comme étant un minimum. C'est aussi une reconnaissance du rôle et de la responsabilité des autorités territoriales de protéger la langue ancestrale et de la promouvoir. De plus et comme c'est le cas pour la législation linguistique fédérale mais contrairement à la législation des TNO, la loi énonce la primauté des articles 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11 et 12 sur toutes autres dispositions d'une loi territoriale qui leur seraient incompatibles, à l'exception de celles de la *Loi sur les droits de la personne*⁹¹ (art. 2(2)).

La loi fait du français, de l'anglais et de l'inuit les trois langues officielles du territoire ayant un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur utilisation dans les institutions territoriales de la manière qui y est prévue (art. 3(1) et (2)). L'ajout de l'inuit correspond évidemment au visage linguistique réel du territoire. Lorsqu'il s'agit de

⁸⁹ *Supra* pp. 752-53 au para. 2.

⁹⁰ Notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966* ainsi que la *Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

⁹¹ L.Nu. 2003, c. 12.

l'appliquer à l'inuinnaqtun⁹², la loi doit être interprétée et mise en œuvre en considérant la priorité de revitaliser ce dialecte et de rendre plus accessibles l'administration de la justice et la prestation des services gouvernementaux dans cette langue (art. 3(3)). La loi s'applique aux institutions territoriales, c'est-à-dire au gouvernement du Nunavut, à son Assemblée législative, aux organismes judiciaires et quasi judiciaires qui s'y trouvent et aux organismes publics créés au moyen d'une loi du Nunavut et sous l'autorité d'un ministre ou encore ceux désignés comme tels par la législation (art. 1).

Les trois langues officielles peuvent être utilisées dans les travaux parlementaires et les archives et comptes rendus doivent être publiés dans ces trois langues, toutes les versions ayant la même valeur. Une copie des enregistrements sonores des débats de l'Assemblée peut être fournie tant dans sa version originale qu'interprétée (art. 4). Les lois sont promulguées, imprimées et publiées en français et en anglais, les deux versions faisant foi; mais le gouvernement du Nunavut pourra prescrire la publication en inuit, auquel cas, cette version fera également foi (art. 5). Cette disposition nous paraît étonnante. Après avoir déclaré trois langues officielles et après leur avoir conféré un statut d'égalité, déjà l'une d'entre elles apparaît moins favorisée, surtout dans ce qui, en démocratie, constitue l'expression symbolique de la souveraineté populaire, c'est-à-dire la loi. Le président de l'assemblée pourra si nécessaire ajouter des mesures additionnelles pour s'assurer du respect des trois langues officielles et pour s'assurer que les avis et affiches de l'assemblée et aussi celles destinées au public et la formation de ses employés en tiennent compte (art. 6). Comme dans le cas des TNO, la loi prévoit que les actes dont la publication est requise dans la Gazette du Nunavut sont imprimés et publiés en français et en anglais sous peine d'être déclarés inopérants mais le gouvernement pourra en prescrire la publication en inuit (art. 7).

Chaque langue officielle peut être utilisée devant les tribunaux et tout organisme quasi judiciaire, y inclus dans les actes de procédure. C'est un droit qui appartient au locuteur puisque qu'on prévoit qu'il s'applique que les interlocuteurs comprennent ou non la langue employée. Une partie a aussi le droit de requérir des services d'interprétation dans la langue officielle qui est la sienne, l'interprétation pouvant être simultanée ou consécutive et même, dans certains cas, fournie au public (art. 8). Toute personne a le droit de requérir que la décision du tribunal ou de l'organisme soit rendue dans sa langue officielle préférée, la traduction pouvant être imprimée ou

⁹² Rappelons qu'environ dix-pour-cent de la population inuit parle ce dialecte. Voir : *supra* p. 741 au para 2.

sous forme d'enregistrement; une traduction peut être fournie dans un délai raisonnable si le retard pour ce faire est préjudiciable à une partie ou à l'intérêt public (art. 9).

Concernant la langue de communication avec le public et celle des services, la loi prévoit que les trois langues officielles doivent être utilisées dans toutes enseignes, panneaux, affiches et écrits destinés au public et qu'elles soient également mis en évidence ou aient un impact égal (art. 11). Le public a droit de communiquer avec une institution territoriale et d'en recevoir les services dans la langue officielle choisie (art. 12(1)). Le droit est absolu s'il s'agit du siège ou de l'administration centrale d'une institution territoriale (art. 12(2)); dans les autres cas, le droit est sujet au test de la demande importante calculée en fonction de la proportion de la population qui a identifié une langue officielle comme langue maternelle ou langue préférée ou encore, en fonction du volume des transactions effectuées dans une langue officielle (art. 12(3)). Le critère du volume des transactions ne nous apparaît guère utile et favorable à la langue inuit dans un contexte où la langue de travail de l'administration est massivement l'anglais à moins évidemment que cela ne change⁹³... La vocation d'un bureau des institutions territoriales déterminées selon l'importance des services offerts ou de leur pertinence pour la santé ou la protection publique peut également prescrire l'utilisation d'une langue officielle déterminée (art. 12(4)). Le gouvernement peut ici dans le but de revitaliser une langue officielle en difficulté – on peut penser ici à l'inuinnaqtun – prescrire l'usage de cette langue par un bureau d'une institution territoriale qui, autrement n'y serait pas soumis (art. 12(5)). Le droit de communiquer et de recevoir des services vaut aussi bien pour les communications orales et écrites et les institutions ont à cet égard l'obligation d'en faire une offre active (art. 12(6) et (7)). La même obligation vaudra à l'encontre d'une municipalité où existe une importante demande de services dans une langue officielle donnée (art. 12(8)).

En termes d'institutions, le projet prévoit la nomination d'un ministre responsable des langues chargé de la mise en œuvre efficiente de la loi, de la préparation d'un plan de mise en œuvre et qui sera aussi chargé de l'application de la *Loi sur la protection de la langue inuit* et de faire rapport annuellement tant au gouvernement qu'à l'assemblée

⁹³ Les autorités territoriales se sont engagées à faire de l'inuktitut la principale langue de travail dans la fonction publique d'ici l'an 2020. Voir le communiqué du gouvernement territorial disponible en ligne sur son site : <www.gov.nu.ca/french/news/2007/june/> et la déclaration de la commissaire aux langues officielles du Nunavut disponible aussi en ligne : <www.letoitdumonde.ca/archives/printemps-2003-volume-2-no-4/dossier-inuktitut.html>.

(art. 13). Le poste de commissaire aux langues est créé sur le modèle fédéral avec le pouvoir de mener des enquêtes et de faire rapport à l'assemblée. Signalons qu'en cas de non respect de la loi, un recours judiciaire peut être institué auquel peut d'ailleurs participer le commissaire, ce dernier pouvant même l'initier comme on le verra (art. 36).

La *Loi sur les langues officielles du Nunavut* s'inspire beaucoup de la *Loi sur les langues officielles des TNO* mais va aussi plus loin en termes d'obligations en ce qui concerne la publication en inuit des débats parlementaires, en précisant le droit du locuteur devant un tribunal, l'utilisation de l'inuit dans les décisions judiciaires et la prestation des services publics et aussi, en insistant sur l'obligation des institutions territoriales de faire une offre active dans les langues moins utilisées, ce qui signifie l'inuit ou le français. Bref, il s'agit d'une actualisation du régime linguistique applicable au Nunavut et aussi, d'une certaine façon, d'une mise à niveau dans la mesure où la primauté en cas d'incompatibilité avec d'autres lois territoriales lui est dorénavant reconnue. Ceci est généralement considéré par la jurisprudence comme exprimant le caractère exceptionnel et quasi constitutionnel de ce type de législation et qui poursuit un objectif fondamental de la société⁹⁴. C'est au Canada la première législation qui, en termes de statut, de droits et de privilèges accordés à une langue autochtone, vise autant l'égalité avec les deux langues officielles du Canada.

Mais il reste que l'intervention gouvernementale est requise pour donner plus d'emphasis à la langue inuit dans plusieurs domaines et à ce niveau, les débats politiques et les campagnes médiatiques peuvent freiner considérablement cette capacité d'intervention. En cas de non respect de la loi, un recours judiciaire devant la Cour de justice du Nunavut est possible dans certains cas, par exemple si une plainte a été rejetée par le commissaire ou encore, si un an s'est écoulé depuis le dépôt d'une plainte et qu'aucun avis n'a émané du bureau du commissaire; ce dernier peut participer à ce recours judiciaire et il peut même l'initier (art. 35 et 36). Un examen quinquennal de la loi par l'Assemblée législative est prescrit (art. 37). Même si rien dans cette loi ne diminue ou n'affecte négativement les droits déjà conférés au français et à l'anglais dans la *Loi sur les langues officielles des TNO* et parce qu'elle est censée remplacer cette dernière, l'approbation du Parlement canadien reste nécessaire pour valider l'adoption de la loi⁹⁵.

⁹⁴ *Canada (P.G.) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.F.).

⁹⁵ *Loi sur les Territoires-du-Nord-Ouest*, *supra* note 29, art. 43.1 et 43.2.

B) La Loi sur la protection de la langue inuit

Quant à la nouvelle *Loi sur la protection de la langue inuit*, elle rappelle dans son préambule l'importance de la langue inuit dans l'identité du peuple inuit et souligne la volonté de l'Assemblée législative du Nunavut de la confirmer comme langue d'éducation, langue de travail au sein des institutions territoriales et langue d'usage dans les communications et la prestation de services publics. Elle se veut une réponse à l'assimilation qui requiert des mesures positives de la part des autorités publiques et elle représente un facteur d'égalité et de dignité ainsi qu'une obligation en vertu de l'accord territorial signé avec le gouvernement canadien. À cet égard, nous n'avons pas retrouvé dans l'accord d'obligations particulières en matière linguistique si ce n'est l'engagement, esquissé, de manière timide, des gouvernements (territorial ou fédéral selon le cas) de tenir compte de la langue inuit et de sa valorisation dans la formation de la fonction publique⁹⁶. Tout en confirmant les droits garantis au français, à l'anglais ainsi qu'aux droits autochtones, le préambule de la loi vise clairement comme objectif l'enchâssement dans la constitution de l'inuit comme « langue fondatrice et officielle du Canada au sein du Nunavut ». On suppose qu'il s'agit ici de la constitution territoriale quoiqu'un enchâssement dans la constitution du Canada est, selon nous, toujours possible⁹⁷. La langue inuit y est définie en référence à ses deux dialectes et à leurs lieux d'utilisation (art. 1). Comme la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur la protection de la langue inuit* est une législation de type quasi constitutionnel puisqu'elle confère la préséance à ses articles 3 à 13 sur toutes autres dispositions territoriales, sauf celles de la *Loi sur les droits de la personne*. Elle précise aussi qu'elle ne porte pas atteinte aux droits et privilèges du français et de l'anglais et qu'elle n'empêche pas l'adoption de mesures additionnelles à ce qu'elle prévoit déjà (art. 2).

La partie I de la loi traite des droits et obligations relatifs à la langue inuit. Ainsi, les organisations seront tenues d'afficher leurs panneaux et enseignes en inuit en plus de toute autre langue utilisée auquel cas l'inuit devra y être au moins aussi en évidence. Cela englobe aussi les affiches et la publicité commerciale (art. 3(1)). De même, une organisation doit communiquer que ce soit oralement ou par écrit avec

⁹⁶ Voir : *supra* note 52.

⁹⁷ Par analogie, l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'appliquerait et requerrait des résolutions du Parlement canadien et de l'Assemblée législative du Nunavut. Même si cette dernière doit être considérée comme étant une institution du Parlement canadien, l'enchâssement de l'inuit à titre de langue officielle du territoire n'affecte en rien l'usage du français et de l'anglais tel que prévu à l'art. 41 et lequel exige la formule de l'unanimité.

le public en inuit si les services dispensés sont des services essentiels, de santé, médicaux, d'accueil et d'hébergement ou encore, des services de base fournis aux ménages (électricité, restauration, combustibles télécommunications...) et tous les autres services désignés par réglementation (art. 3(2)). L'obligation vaut tant pour les communications orales qu'écrites et s'étend aux avis, factures directives, comptes mensuels... (art. 3(3)).

Les « organisations » dont il s'agit sont définies comme étant les organismes du secteur public, les municipalités et les organismes du secteur privé (art. 2). Les « organismes du secteur public » s'entendent des ministères du gouvernement territorial et des ministères, organismes ou institutions du gouvernement fédéral. Cette définition pose un problème sérieux au plan de sa validité et de son application. En effet, une province ne peut lier les autorités fédérales au moyen d'une loi. Le même principe s'applique ici d'autant plus que l'Assemblée législative du Nunavut est au plan juridique une déléguée du Parlement canadien. À notre avis, cette définition ne peut inclure les organismes fédéraux œuvrant au Nunavut. Seul le Parlement peut intervenir à ce niveau. Ses obligations constitutionnelles en matière linguistique et le principe de l'égalité des deux langues officielles n'interdisent pas, à notre avis, l'octroi par le Parlement d'un traitement privilégié à une langue territoriale tant que les garanties octroyées au français et à l'anglais ne sont pas diminuées. Les « organismes publics » sont quant à eux définis par renvoi à la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* et sont donc des organismes du Nunavut⁹⁸. Quant aux « organismes du secteur privé », il s'agit des personnes morales, entreprises, sociétés, associations... et toutes entités non gouvernementales, constituées ou non, inscrites ou non au Nunavut. Cette définition très inclusive doit aussi par analogie être tempérée de sorte à ne pas englober les entreprises qui oeuvrent dans un secteur d'activités relevant de l'autorité du Parlement canadien et qui donc relèvent de sa compétence législative. Comme on le sait, la constitution canadienne restreint la capacité d'agir en matière linguistique du Parlement canadien et des provinces aux sujets qui ressortent de leurs compétences respectives⁹⁹. Même si la *Loi sur le Nunavut* attribue à la législature territoriale le pouvoir de légiférer quant à la promotion de l'inuit, elle précise également que cette attribution de compétence n'a pas pour effet de lui conférer des pouvoirs plus étendus que ceux

⁹⁸ *Supra* pp. 756-57 au para. 23.

⁹⁹ *Supra* pp. 741-42 au para. 3; *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [2002] 2 C.F. 164, conf. par [2003] C.A.F. 203. Mais l'argument reste discutable au plan juridique dans la mesure où, ultimement, le Territoire du Nunavut reste lui-même sous la compétence législative du Parlement canadien.

attribués aux législatures provinciales en vertu des articles 92 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰⁰. Mise à part cette difficulté, l'emploi obligatoire de l'inuit nous paraît valide au plan juridique puisqu'il n'interdit pas l'emploi d'autres langues. Dans ce dernier cas, l'obligation d'utiliser l'inuit de façon aussi évidente que toute autre langue et ce, dans tous les secteurs d'activités, vise à mettre cette langue sur un pied d'égalité avec les autres, il faut lire ici avec l'anglais puisque c'est la langue omniprésente.

Le gouvernement territorial ou la cour de justice du Nunavut pourra imposer des accommodements, c'est-à-dire des exigences linguistiques moins rigoureuses, s'agissant d'organismes du secteur privé reliés au patrimoine ou à la promotion des communautés culturelles autres que les Inuits ou, si le commissaire aux langues officielles ou la cour est convaincue que l'application de ces mesures à un organisme du secteur privé se traduirait par une contrainte excessive pour celui-ci (art. 3(5)). Cette notion de contrainte excessive exige une appréciation du préjudice pouvant résulter de l'application de la loi dans les domaines de la santé et sécurité, ou du fait que son application constitue une entrave importante à l'exercice des fonctions d'un organisme du secteur privé ou à l'exécution d'obligations contractuelles ou encore, crée un grave impact sur la taille et la viabilité de l'organisme (art. 1).

Un contrat conclu avec le gouvernement territorial ou un organisme public doit imposer aux tiers l'obligation de communiquer avec le public et de lui offrir des services en inuit à moins qu'il ne s'agisse d'un contrat ayant fait l'objet d'une exemption par le gouvernement (art. 4). Dans une demande en matière civile devant la cour de justice du Nunavut, celle-ci pourra exiger que les avis et la documentation soient fournis avec une traduction en inuit selon le cas et exiger la preuve permettant de déterminer la langue préférée du destinataire de l'avis ou de la compréhension qu'il a de la langue (art. 5). La loi spécifie qu'en ce qui concerne spécifiquement les municipalités, les communications suivantes doivent être disponibles en inuit sans égard au niveau de la demande ou de son volume : plaques de rues, panneaux de signalisation, services municipaux, avis, règlements, contraventions, interprétation lors des séances du conseil et tout autre service désigné par règlement du gouvernement (art. 6). Les documents et avis envoyés par le gouvernement du Nunavut aux municipalités pour diffusion publique doivent être accompagnés d'une traduction en inuit (art. 7). On sait que les droits scolaires garantis par l'article 23 de la *Charte canadienne* trouve application partout sur le territoire canadien, y

¹⁰⁰ *Supra* note 5, art. 23(2).

inclus le Nunavut¹⁰¹. En matière d'éducation, la *Loi sur la protection de la langue inuit* ajoute le droit de tout parent d'un enfant inscrit dans un programme d'enseignement au Nunavut de le faire instruire en langue inuit. C'est donc un régime de libre choix en faveur de l'inuit qui est ici instauré. Et le gouvernement s'engage à cette fin à mettre en place un programme d'enseignement qui va permettre aux finissants de l'école secondaire de maîtriser pleinement, à l'oral et à l'écrit, l'inuit. Des indicateurs de performance seront identifiés, un matériel didactique élaboré et une attention particulière fournie à la formation des maîtres (art. 8). De même seront conçus des programmes d'apprentissage de l'inuit pour les jeunes enfants et les adultes (art. 9 et 10).

La langue inuit doit être une langue de travail au sein des institutions territoriales¹⁰² et la loi proclame le droit des fonctionnaires ou des employés d'une institution territoriale de l'utiliser au travail (art. 12(1)). Il ne s'agit donc pas de faire de l'inuit la seule langue de travail mais d'y faciliter l'utilisation. Cette langue doit faire l'objet d'une offre active, c'est-à-dire qu'une explication claire doit être donnée en inuit sur le droit d'employer l'inuit lors d'un recrutement ou en cours d'emploi. La loi précise curieusement que cette offre active doit être fournie « de manière culturellement appropriée et non coercitive » (*sic*) (art. 11). Ainsi et sauf si des habiletés dans une autre langue sont requises pour occuper une position, un individu a le droit d'utiliser la langue inuit lors d'un recrutement et en cours d'emploi et les procédures doivent mentionner ce droit (soumission de la candidature, entrevues...). Les institutions territoriales ont l'obligation de prendre des mesures pour permettre aux gens qui le préfèrent d'utiliser l'inuit sur les lieux du travail. Si la langue inuit est la langue de travail préférée d'un fonctionnaire, l'on doit veiller à ce que le personnel de gestion puisse communiquer avec lui en inuit et dans tous les cas, une formation en langue inuit doit être à la disposition du personnel (art. 12(2) et (3)). Pour faciliter l'usage de la langue inuit au travail, les institutions territoriales doivent veiller avec l'office de la langue inuit à développer la terminologie requise de sorte à privilégier l'emploi de l'inuit (art. 12(4)). Toute discrimination exercée à l'égard d'un fonctionnaire pour le motif qu'il ne parle que l'inuit est interdite (art. 12(5)). Mais cette exigence est annihilée si le poste occupé contient, ce qui risque d'être fréquemment le cas, des exigences relatives à la connaissance d'une autre langue (art. 12(6)). Ces dispositions doivent se lire comme s'ajoutant à celles déjà prévues par la *Loi sur les langues*

¹⁰¹ Voir : Mark Power et Pierre Foucher, *Les droits linguistiques en matière scolaire* dans Bastarache, *supra* note 39, 399 aux pp. 489-92.

¹⁰² *Supra* note 93.

officielles du Nunavut et en cas d'incompatibilité, les dernières prévalent (art. 13). C'est là une application de la primauté que la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* confère à ses articles 3 à 13 sur toutes autres dispositions à l'exception de celles de la *Loi sur les droits de la personne*¹⁰³. Les ministères et organismes publics rendent compte de l'exécution efficiente de leurs obligations au gouvernement et à l'Assemblée; mais curieusement, aucun délai n'est spécifié pour ce faire (art. 14).

La partie II de la loi constitue l'Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit ou l'office de la langue inuit (art. 15) composé d'au moins 5 membres désignés par le commissaire en conseil sur recommandation du ministre (art. 20). Ce sera d'abord un organisme de terminologie et de normalisation mais avec le pouvoir d'ordonner à un ministère ou un organisme public l'emploi normalisé d'une terminologie et il devra faire rapport annuellement à l'Assemblée législative (art. 16 à 23). À ce niveau, l'exemple de l'Office de la langue française du Québec a dû inspirer les rédacteurs de la *Loi sur la protection de la langue inuit*¹⁰⁴. En vertu de la partie III, un ministre des langues sera nommé et sera responsable de l'application de la loi et de l'exécution des programmes qu'elle commande (art. 24 à 28), ce qui est déjà prévu dans la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* (art. 13). L'objet de ces interventions reste évidemment la promotion de l'inuit et son utilisation croissante au sein de la société du Nunavut.

La partie IV de la *Loi sur la protection de la langue inuit* concerne sa mise en application et son respect. C'est au commissaire aux langues nommé en vertu de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* qu'incombe le devoir de prendre les mesures requises pour assurer la reconnaissance des droits et privilèges de l'inuit (art. 28). En ce faisant, le commissaire tient compte des valeurs de la société inuit (respect et souci du bien-être d'autrui, ouverture, service à la famille et à la collectivité, importance du consensus,...) (art. 27.1). Le commissaire est déjà chargé en vertu de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* de prendre toutes les mesures requises pour assurer la reconnaissance des droits du statut et des privilèges des trois langues officielles ainsi que pour s'assurer de leur respect¹⁰⁵. La *Loi sur la protection de la langue inuit* le place ici dans une situation délicate puisque qu'il

¹⁰³ *Supra* p. 756 au para. 22.

¹⁰⁴ Comparer avec les fonctions assignées à l'Office de la langue française lesquelles ont varié selon les époques. Aujourd'hui, l'Office s'occupe également du traitement des plaintes concernant les violations à la *Charte de la langue française*. Voir : L.R.Q. c. C-11, art. 159.

¹⁰⁵ *Supra* note 15, art. 22.

devient finalement l'arbitre unique qui devra veiller à ce que la promotion et le développement d'une langue officielle, -l'inuit, ne se fasse pas au détriment des deux autres langues officielles. On pourra toujours lui reprocher d'être devenu le commissaire de l'inuit plutôt que des trois langues officielles. Ainsi, l'organisation qui dispense des communications et des services au public et qui n'est pas une institution territoriale, ce qui inclut donc les organisations privées, gère la façon dont elle respecte la loi en présentant un plan d'action contenant divers éléments dont un échéancier, les mesures envisagées pour l'application de la loi, le nombre de personnel requis...pour assurer la reconnaissance du statut, des droits et privilèges de l'inuit (art. 29). Ce plan sera présenté au commissaire aux langues pour approbation et le commissaire pourra enquêter sur tout manquement, proposer des mesures correctrices et exiger des modifications (art. 30). De sa propre initiative ou suite à une demande à cet effet, le commissaire enquêtera sur tout manquement à la loi ou à toute autre disposition traitant de la langue inuit ou encore, d'un manquement à l'esprit et à l'intention de la loi (art. 31). Une organisation privée qui n'aura pas présenté de plan d'action pour la langue inuit pourra donc être l'objet d'une plainte ou d'une enquête initiée par le commissaire lui-même. En tout temps, le commissaire peut proposer un règlement (art. 32). Une personne ayant demandé une enquête ou une personne qui collabore à ce type de procédures ne peut être l'objet de discrimination (art. 33). Le commissaire jouit d'importants pouvoirs d'enquête et la procédure variera selon l'organisation qui y est impliquée; s'il s'agit de l'administration territoriale, l'enquête devra se dérouler conformément aux procédures prévues dans la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* (art. 34 à 36)¹⁰⁶. Même si le commissaire ne jouit en principe que d'un pouvoir de recommandation, il pourra de plus, s'il le juge approprié, faire lui-même une demande de réparation à la Cour de justice du Nunavut (art. 37).

En effet et en cas de manquement à la loi, un recours peut être formé devant la Cour de justice du Nunavut en vue d'obtenir une réparation (art. 40). Il est initié, selon le cas et sous certaines conditions, par la personne ayant déposé une plainte auprès du commissaire aux langues, par une personne directement touchée par une enquête ou par le commissaire lui-même qui peut aussi intervenir dans une telle instance (art. 39). La cour pourra rendre toute mesure de redressement qu'elle estime appropriée, y inclus ordonner à une organisation de prendre des mesures réparatrices ou de publier des avis contenant les mesures correctrices envisagées; la cour pourra aussi préciser le rôle qu'elle entend jouer dans la préparation ou le suivi d'un plan d'action

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 25-36.

et même, accorder des dommages-intérêts, notamment en faveur d'un particulier, pour atteinte à sa dignité (art. 42). De concert avec la *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, cette législation sera l'objet d'une révision quinquennale (art. 43). Précisons enfin qu'un important pouvoir de réglementation est prévu en faveur du gouvernement territorial pour l'application de la loi (art. 44).

La *Loi sur la protection de la langue inuit* va donc beaucoup plus loin que la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* en ce qui concerne la promotion de l'inuit. Elle veut opérer une véritable mise à niveau de cette langue pour en faire éventuellement la langue d'usage ou la langue commune du territoire et ainsi en assurer la survie. Alors que l'enseignement en français et en anglais est garanti dans le territoire par la *Charte canadienne*¹⁰⁷, cette loi vient garantir quant à elle mais sans l'imposer, sur la même base territoriale, l'instruction en inuit ainsi que des mesures d'apprentissage de l'inuit, tant pour les adultes que pour les jeunes enfants au moyen d'outils devant être conçus à cette fin. Un accent spécial devra être porté sur la formation des maîtres. C'est là certainement et pour le long terme, une mesure visant à assurer la pérennité de la langue inuit et l'expérience nous renseignera sur son efficacité. Devant le comité permanent sur l'examen du projet de loi, certains proposaient en effet que l'inuktitut et/ou l'innuinaqtun soit la langue d'enseignement pour toutes les matières dans les écoles publiques du Nunavut¹⁰⁸.

Dans le domaine des services, ses dispositions visent autant le secteur public que le secteur privé. On a vu à ce chapitre que, si le cas des municipalités ou autres institutions est clairement identifié, on ne peut toutefois pas prétendre appliquer ses dispositions aux institutions fédérales ou encore aux entreprises relevant de l'autorité du Parlement canadien. À ce niveau, seul le Parlement peut intervenir en vue d'assurer la promotion de l'inuit, la langue de la majorité sur le territoire, au sein de sa fonction publique ou des entreprises relevant de son autorité et qui s'y trouvent. Une telle intervention ne pose pas de difficultés au plan juridique en autant qu'elle n'affecte pas négativement les droits et privilèges du français et de l'anglais. Toutefois, il serait douteux qu'il le fasse parce que le même traitement, mais réservé au français cette fois, pourrait être réclamé pour le Québec. On peut imaginer les débats que soulèverait au Canada une initiative de ce genre. Mais rien n'empêcherait les autorités fédérales de

¹⁰⁷ Même si l'inuit devenait la langue d'enseignement principale dans les écoles publiques, l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits scolaires des deux minorités de langue officielle.

¹⁰⁸ *Supra* note 84.

prendre sur le terrain des mesures plus favorables à l'emploi de l'inuit. Puisque, comme le Québec, le Nunavut partage la caractéristique d'être habité par une population dont la langue majoritaire diffère de celle du reste du Canada, les principes mis de l'avant pour fonder l'interprétation des textes linguistiques de manière favorable à l'avancement du français (le contexte historique, le caractère réparateur de la mesure, la protection des minorités, le principe d'égalité...) dans cette province et mis de l'avant aussi pour le traitement des deux langues officielles dans un contexte minoritaire¹⁰⁹ trouvent, à notre avis, application ici. Il est légitime pour le gouvernement de ce territoire de prendre des mesures visant à maintenir et à promouvoir la langue de la grande majorité de sa population. La loi renvoie clairement à un contexte historique défavorable à la langue inuit et lequel requiert des mesures réparatrices. La situation particulière du Nunavut, les transferts linguistiques et la pratique historique de l'unilinguisme anglais colorent les mesures projetées d'un caractère réparateur. Même si l'inuit constitue une langue officielle au même titre que le français et l'anglais, le principe d'égalité qui s'en dégage n'interdit pas l'adoption de mesures spéciales de promotion pour réaliser justement cette égalité et permettre, dans notre cas, l'avancement de l'inuit. L'égalité réelle permet un traitement différent en faveur d'une langue traditionnellement défavorisée. De plus et même à supposer que les dispositions de cette nouvelle loi, notamment celles sur l'affichage, soient perçues comme allant à l'encontre d'un droit ou d'une liberté fondamentale comme la liberté d'expression, dans la mesure où il n'est pas fait interdiction d'utiliser d'autres langues et même si l'inuit doit être mis aussi en évidence, la validité de la *Loi sur la protection de la langue inuit* ne poserait pas de difficultés. Même l'emploi prédominant mais non exclusif de l'inuit dans le contexte du Nunavut serait perçu, à notre avis, comme étant une règle de droit poursuivant un objectif important et légitime (la sauvegarde et la promotion de la langue inuit) et utilisant un moyen rationnel et proportionnel à la réalisation de cet objectif¹¹⁰. Par ailleurs, on ignore toujours si les garanties linguistiques applicables aux institutions fédérales en vertu de la *Charte canadienne* trouvent aussi application à l'égard des institutions territoriales. À supposer qu'à cet égard, la réponse ultime des tribunaux soit positive,

¹⁰⁹ Sur cette question, voir : André Braën, *supra* note 38; *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, *supra* note 1 (la Cour applique ces principes à la législation linguistique des TNO).

¹¹⁰ Par analogie avec le cas des dispositions de la *Charte de la langue française* du Québec et imposant l'utilisation obligatoire du français dans l'affichage commercial. Voir : *Ford c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (P.G.)*, *supra* note 13; *Entreprises W.F.H. ltée c. P.G. Québec*, [2001] R.J.Q. 2557 (C.A.).

alors et à ce moment, le principe d'égalité des langues officielles et les articles 16(1) et 20(1) exigeraient que des mesures tout aussi positives soient prises pour s'assurer d'une égalité entre les trois langues dont notamment le français dont l'existence est précaire au Nunavut.

L'administration territoriale est l'employeur le plus important du Nunavut. L'industrie y est très peu développée. En fait, les principales activités sont le tourisme, la sculpture, la chasse et la pêche et l'exploration minière et gazière¹¹¹. La langue de travail y est l'anglais, ce qui constitue évidemment un obstacle important pour l'Inuit unilingue qui veut y être employé. Dans l'accord sur les revendications territoriales, les gouvernements (fédéral et territorial à venir) s'engageaient à augmenter l'embauchage des Inuits, notamment en mettant sur pied des programmes tenant compte davantage de l'identité, de la culture et de la langue inuit¹¹². Un conciliateur très récemment proposait rien de plus qu'on offre aux Inuits une éducation... bilingue, c'est-à-dire anglais-inuit, de sorte à leur ouvrir les portes de la fonction publique¹¹³. La *Loi sur la protection de la langue inuit* s'inscrit en faux contre ce genre de vision et propose rien de moins que de faire de l'inuit la langue de l'instruction publique et de travail de l'administration territoriale et du secteur privé. Aujourd'hui, le taux d'embauchage des Inuits au sein de la fonction publique du Nunavut atteindrait au moins cinquante-pour-cent¹¹⁴. Les articles 16 à 20 de la *Charte canadienne* trouvent application à l'égard de l'administration fédérale installée au Nunavut, comme c'est le cas de la *Loi fédérale sur les langues officielles* qui traite spécifiquement de la langue de travail au sein de l'administration fédérale¹¹⁵. Les dispositions en cause garantissent l'utilisation du français et de l'anglais mais rien n'interdit l'introduction de mesures de promotion d'une troisième langue, à savoir l'inuit. Ces dispositions de la loi fédérale ne sont pas applicables aux institutions territoriales; mais rien n'interdit au Nunavut, dans le cadre de sa propre législation sur les langues officielles, de promouvoir l'utilisation de l'une de ses langues officielles en difficulté que ce soit

¹¹¹ En ligne : <www.gov.nu.ca/english/about/NunavutFacts.pdf>.

¹¹² *Supra* note 52.

¹¹³ Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, négociations du contrat de mise en œuvre pour la deuxième période de planification 2003-2013, rapport final du conciliateur, le 1^{er} mars 2006, « Le projet Nunavut », en ligne : <www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nu/lca/nlc_f.pdf>. À la p. iv, il est mentionné : « La langue principale du gouvernement du Nunavut est l'anglais. Les habitants du nouveau territoire parlent donc une langue qui constitue un obstacle à l'obtention d'emplois dans leur propre fonction publique. »

¹¹⁴ Voir le communiqué disponible en ligne : <www.gov.nu.ca/news/2007/oct/oct1af.pdf>.

¹¹⁵ *Supra* note 40. Voir la Partie V de la loi.

l'inuit ou le français... en vue de favoriser, dans notre cas, l'embauche de la population locale.

L'application de la loi posera aussi d'autres difficultés. En effet, toute entreprise ou autre personne morale du secteur privé, même celle composée d'un seul individu, de sa propre initiative ou ayant été l'objet d'une plainte, sera obligée de préparer un plan d'« inuitisation » de ses activités et de le soumettre au commissaire aux langues pour son approbation. Pratiquement, le processus administratif peut s'avérer lourd. Au Québec, les programmes de francisation prévus dans la *Charte de la langue française* n'ont jamais été étendus aux entreprises de 50 employés et moins, les gouvernements québécois jugeant l'obligation trop lourde pour les petites entreprises et trop difficile à gérer au plan administratif¹¹⁶. Finalement et en vertu de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, le commissaire aux langues officielles est tenu de prendre les mesures requises pour assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges des trois langues officielles et le respect des obligations en matière de langues officielles¹¹⁷. Lui conférer le mandat de veiller, ne serait-ce que partiellement, à la mise en œuvre de la *Loi sur la protection de l'inuit* le placera dans une situation délicate au plan de son impartialité et pourrait en faire davantage le « commissaire à la langue inuit ». Notons toutefois que la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* prévoit la possibilité pour le commissaire de nommer un commissaire spécial¹¹⁸. Dans un tel cas, le mandat de ce dernier pourrait être celui prévu dans la *Loi sur la protection de la langue inuit*. Parce qu'il ne diminue en rien le statut et les droits de l'anglais et du français et contrairement à la *Loi sur les langues officielles du Nunavut* qui est destinée à remplacer la *Loi sur les langues officielles des TNO*¹¹⁹, la *Loi sur la protection de la langue inuit* ne requiert pas l'approbation du Parlement canadien pour sa mise en application. C'est pourquoi son article 49 prévoit une mise en vigueur graduelle de ses dispositions.

5. Conclusion

Une entente cadre entre le gouvernement fédéral et celui du Nunavut est intervenue le 7 mars 2006 et elle vise la promotion du français et de l'inuktitut¹²⁰. Elle se fonde sur la reconnaissance des deux langues

¹¹⁶ *Supra* note 104, art. 135-44.

¹¹⁷ *Supra* note 15, art. 22.

¹¹⁸ *Ibid.*, art. 19.

¹¹⁹ *Loi sur les Territoires-du-Nord-Ouest*, *supra* note 29, art. 43.1 et 43.2.

¹²⁰ Le texte de cet accord est disponible en ligne sur le site de Patrimoine Canada : curieusement, il prévoit des dépenses de 1 450 000\$ pour le français et de 1

officielles du Canada sur le territoire du Nunavut et sur le désir des autorités territoriales de faire de l'inuit la troisième langue officielle et de procéder à sa revitalisation. L'entente prévoit le versement par les autorités fédérales de sommes annuelles destinées à des programmes de promotion du français et de l'inuit. Par ailleurs, si le projet de loi sur la protection de la langue inuit a finalement été adopté, il faut souligner que les interventions devant le comité permanent de l'Assemblée législative du Nunavut chargé de son examen laissaient voir une forte opposition à l'adoption du projet tel que rédigé¹²¹. On associait le projet de loi d'alors à la *Charte de la langue française*, une loi qui a très mauvaise presse en général en dehors du Québec. Il ne faut pas être surpris aussi de lire quelques réactions dans la presse canadienne qui s'indigne que l'on veuille ainsi transformer le Nunavut en musée vivant et ce, en dépit de la générosité du Canada à l'endroit de ce territoire¹²²... La question linguistique au Nunavut, et en général en ce qui concerne les langues autochtones, s'avère fort complexe. Au plan juridique, il s'agit de concilier la protection et la promotion d'une langue menacée et en déclin, en particulier chez les jeunes, et même si c'est la langue de la majorité de la population d'un territoire, sans pour autant diminuer ou affecter d'aucune façon les droits et les privilèges reconnus aux deux langues officielles du Canada. Les initiatives du Nunavut pourront certainement servir de modèles à d'autres revendications de la part des peuples autochtones du Canada. Au plan linguistique, le Nunavut comme le Québec, peut au surplus invoquer un statut de société distincte.

100 000\$ pour l'inuit. Le français serait au Nunavut dans une situation encore plus précaire: <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/entente-agreement/services/nu/05-6_Entente_Services_Nunavut-fra.pdf>.

¹²¹ *Supra* note 84. Somme toute, peu de modifications ont été apportées au projet.

¹²² Voir : Le toit du monde, dossier « L'inuktitut, prendre ou perdre la parole », disponible en ligne : <www.letoitdumonde.ca/archives/printemps-2003-volume-2-no-4/dossier-inuktitut.html>. Voir aussi : « Le Nunavut veut adopter sa propre loi 101 », *Le Devoir* [de Montréal] (31 mars 2007), en ligne : <www.ledevoir.com/2007/03/31/137734.html>.