



Comité permanent de la législation

Rapport sur l'examen de la législation linguistique du Nunavut : Loi sur les langues officielles et Loi sur la protection de la langue inuite

**2^e session de la 6^e Assemblée législative du Nunavut
Session d'hiver 2024**

Président

Joe Savikataaq

Coprésidente

Janet Pitsiulaaq Brewster

Membres

Bobby Anavilok

George Hickes

Mary Killiktee

Adam Arreak Lightstone

Solomon Malliki

Karen Nutarak

Joanna Quassa

Joseph Quqqiaq

Alexander Sammurtok

Craig Simailak

www.assembly.nu.ca

Introduction

En 2008, l'Assemblée législative du Nunavut a adopté deux lois linguistiques, la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection de la langue inuite* dont l'entrée en vigueur par étapes s'est échelonnée jusqu'en 2017 et 2020 respectivement. Ces deux lois prévoient que l'Assemblée législative du Nunavut procède à leur examen périodique.

L'article 37 de la *Loi sur les langues officielles* stipule que :

37. (1) D'abord au cours de l'année suivant le 18 septembre 2014 ou à une date antérieure suivant l'entrée en vigueur de la présente loi selon ce que l'Assemblée législative peut ordonner, et tous les cinq ans par la suite, l'Assemblée législative ou un de ses comités examine les dispositions et l'application de la présente loi, ainsi que les autres textes législatifs, les politiques, les lignes directrices, les plans ou les directives que l'Assemblée législative ou un de ses comités peut indiquer.

(2) L'examen porte notamment sur l'application et la mise en œuvre de la présente loi, l'efficacité de ses dispositions et l'accomplissement de ses objectifs. Il peut conduire à la formulation de recommandations visant à la faire modifier.

L'article 43 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* stipule que :

43. (1) Sauf motion de l'Assemblée législative à l'effet contraire, l'article 37 de la Loi sur les langues officielles régit l'examen de la présente loi.

(2) L'examen visé au paragraphe (1) porte notamment sur le statut de l'Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit, ainsi que sur la question de savoir si l'indépendance administrative est nécessaire à son travail.

Le 7 novembre 2022, l'Assemblée législative a approuvé une motion demandant au Comité permanent de la législation de procéder à l'examen de la législation et de faire rapport à l'Assemblée. Le comité a entrepris l'examen en janvier 2023 en transmettant des invitations aux principaux intervenants et en lançant un appel aux membres du public qui souhaitent présenter des observations sur la législation.

Le Comité permanent a examiné attentivement la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection de la langue inuite*, en accordant une attention particulière aux dispositions, au fonctionnement, à l'administration et à la mise en œuvre de la législation. Le comité a également examiné le statut de l'Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit.

Dans le cadre de son examen visant à déterminer l'efficacité des dispositions de la législation et la mesure dans laquelle elle a réussi à ce jour à atteindre ses objectifs, le Comité permanent a examiné un certain nombre de rapports et de documents de politique, notamment les plans *Uqausivut* du gouvernement du Nunavut concernant la mise en œuvre des lois sur les langues, les rapports annuels du ministre des Langues et les rapports annuels du Bureau du commissaire aux langues du Nunavut et de l'Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit. Le comité a également examiné la législation fédérale et les documents de politique générale relatifs à l'utilisation des langues officielles et des langues autochtones au Canada.

Un certain nombre de mémoires relatifs à la législation linguistique du Nunavut ont été reçus avant la date limite de juin 2023 et des copies ont été déposées à l'Assemblée législative le 19 octobre 2023 (TD 165-6(2)). Les membres du Comité permanent ont été impressionnés par le niveau de réflexion et de détail figurant dans les mémoires.

Les audiences tenues dans la Chambre de l'Assemblée législative du 25 au 29 septembre 2023 ont donné lieu à des discussions approfondies sur les mémoires et sur de nombreuses questions connexes.

Les membres souhaitent remercier le ministre des Langues, la *Nunavut Tunngavik Incorporated*, la commissaire aux langues du Nunavut, l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* et l'Association des francophones du Nunavut pour leur contribution et leur participation au processus d'examen.

Concernant les **dispositions** de la législation :

Le Comité permanent a noté qu'un certain nombre de définitions et de termes utilisés dans les lois pourraient être mis à jour ou redéfinis afin d'améliorer l'interprétation et l'application des dispositions des lois et de garantir que la législation respecte les normes et les pratiques actuelles.

Le Comité permanent recommande que le terme « langue inuite » soit remplacé par le terme « inuktut » afin de mieux correspondre à la politique gouvernementale actuelle ainsi qu'aux politiques et aux approches adoptées par les organisations non gouvernementales axées sur les Inuits. Le comité recommande également que la définition du mot « inuinnaqtun » soit révisée afin de mieux soutenir la revitalisation de l'inuinnaqtun et d'assurer un accès continu aux services et aux ressources en Inuinnaqtun.

Le Comité permanent soutient l'autonomie d'identification de la population d'expression française du Nunavut et recommande que le terme « francophone » soit remplacé par un terme choisi par la communauté de langue française du Nunavut.

Le Comité permanent recommande de remplacer le terme « préoccupation » par le terme « plainte » afin de renforcer la législation et de l'harmoniser avec d'autres lois qui traitent de la violation de droits particuliers.

Alors que l'expression « demande importante » et la façon dont elle est utilisée pour déterminer la prestation des services fédéraux au public canadien sont explicitement définies par règlement dans le contexte de la législation linguistique fédérale, le Comité permanent a noté que le concept de « demande importante » dans le contexte de la législation du Nunavut n'est défini dans aucune des lois linguistiques du Nunavut. La définition du principe de « demande importante » dans le cadre législatif du Nunavut pourrait servir à renforcer la mise en œuvre de la législation concernant la prestation des services publics au Nunavut.

Le Comité permanent recommande que le terme « demande importante » soit défini dans la législation ou dans un règlement conformément à la législation.

Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que les droits des locuteurs d'une langue ne sont pas pleinement respectés dans le système judiciaire du Nunavut. Il a également été noté que certains

organismes ayant des fonctions de nature judiciaire ou quasi judiciaire pourraient ne pas être couverts par la législation.

Le Comité permanent recommande que les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* qui ont trait à l'administration de la justice soient révisées afin d'assurer l'égalité des droits linguistiques concernant l'interprétation consécutive ou simultanée pendant les procédures et la diffusion en temps opportun des avis, décisions, ordonnances et jugements. Les membres reconnaissent qu'il faudra peut-être un certain temps aux organismes judiciaires et quasi judiciaires pour développer la capacité de répondre aux exigences législatives accrues dans ce domaine.

L'article 3 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* prévoit les obligations des « organisations » concernant les services en langue inuite et l'usage de la langue inuite au Nunavut, avec une possibilité d'accommodement pour les organismes du secteur privé. Les définitions des termes « organisme public » et « organisme du secteur public » à l'article 1 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* incluent explicitement les ministères, organismes et institutions du gouvernement fédéral. Cependant, le Comité permanent a constaté que de nombreux services publics fédéraux fournis au Nunavut ne respectent pas la *Loi sur la protection de la langue inuite*. Bien que la *Loi sur les langues autochtones* (fédéral) et la politique de l'*Inuit Nunangat* prévoient que des accords peuvent être conclus pour assurer la prestation de services en *Inuinnuktitut*, le Comité permanent est d'avis que les dispositions de la *Loi sur la protection de la langue inuite* pourraient être renforcées dans ce domaine.

Le Comité permanent recommande que la *Loi sur la protection de la langue inuite* soit modifiée afin de clarifier les définitions des termes « organisme public » et « organisme du secteur public ». Le comité recommande également que des règlements soient élaborés pour clarifier la façon dont la loi s'applique aux ministères, organismes et institutions du gouvernement fédéral et pour identifier de manière spécifique les entités obligées de fournir des services en langue inuite au Nunavut.

L'article 38 de la *Loi sur les langues officielles* et l'article 44 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* prévoient l'élaboration de règlements pour guider l'interprétation et la mise en œuvre de la législation. À ce jour, aucun règlement n'a été élaboré pour l'une ou l'autre des lois linguistiques du Nunavut.

Le Comité permanent recommande que des règlements soient élaborés dès que possible pour guider l'interprétation, l'application et la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection de la langue inuite*.

En ce qui concerne l'**administration** et la **mise en œuvre** de la législation :

La loi sur les langues officielles du Nunavut prévoit deux entités qui ont des responsabilités et des rôles différents concernant la mise en œuvre de la législation : le ministre des Langues et le commissaire aux langues.

Le paragraphe 13 (3) de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que le ministre des Langues élabore un plan visant la mise en œuvre des obligations, des politiques, des programmes et des services en matière de langue conformément à la législation. Le paragraphe 25 (1) de la *Loi sur la protection de la langue inuite* prévoit qu'un plan d'ensemble distinct doit être inclus dans le plan pour veiller à la mise en œuvre cohérente de ces lois. À ce jour, deux plans, *Uqausivut* et *Uqausivut 2.0*, ont été

présentés par le gouvernement du Nunavut, le dernier arrivait à échéance en 2023. Après examen des documents pertinents, le Comité permanent a conclu que les plans de mise en œuvre ne fournissaient pas des orientations suffisamment claires aux organismes gouvernementaux et aux autres entités. Les membres estiment que les plans devraient exiger un engagement plus soutenu de la part des ministères et des organismes publics pour mettre en œuvre et promouvoir les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection de la langue inuite*.

Le comité a noté que les rapports annuels du ministre des Langues fournissent des aperçus complets des activités et des initiatives entreprises pour améliorer et soutenir les droits linguistiques dans l'ensemble du Nunavut. Les membres sont d'avis que l'information contenue dans ces rapports pourrait être renforcée par l'inclusion d'indicateurs clés qui aideraient à mesurer les progrès et les réussites des ministères et des organismes publics dans la promotion de l'usage de la langue, la prestation de services linguistiques et la protection des droits linguistiques.

Le Comité permanent recommande que le prochain plan de mise en œuvre du ministre des Langues fournisse des directives plus précises aux ministères et aux organismes publics pour mettre en œuvre et promouvoir les objectifs de la législation linguistique du Nunavut.

L'article 13.1 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit l'établissement du Fonds de promotion des langues officielles en tant que compte destiné à recueillir des fonds conformément au paragraphe 13.1(3). Depuis sa création, le Fonds n'a recueilli aucune somme d'argent, à l'exception d'un don, et il s'approche progressivement d'un solde déficitaire. Tout en envisageant la possibilité de prévoir des sanctions pécuniaires en cas de non-respect de la législation, le Comité permanent est d'avis que toute somme perçue dans le cadre de l'application ou de la mise en œuvre de la législation pourrait être versée directement au fonds du revenu général du gouvernement.

Le Comité permanent recommande que la *Loi sur les langues officielles* soit modifiée pour supprimer l'article 13.1, qui prévoit la création du Fonds de promotion des langues officielles. Il recommande également que la loi soit modifiée afin de supprimer le paragraphe 15(2.1), qui prévoit que le rapport annuel du ministre des Langues comporte un état des revenus et des résultats du Fonds de promotion des langues officielles.

La *Loi sur les langues officielles* prévoit la nomination du commissaire aux langues du Nunavut et, conjointement avec les dispositions de la *Loi sur la protection de la langue inuite*, définit les rôles, les responsabilités et les obligations de ce bureau.

Le Comité permanent a noté que les dispositions législatives régissant le moment et la manière dont le commissaire aux langues mène des enquêtes concernant les préoccupations ou les plaintes ne sont pas claires et précises. L'absence d'une procédure formelle permettant aux ministères, organismes et autres entités de répondre aux recommandations formulées par le commissaire aux langues concernant la mise en œuvre ou le respect de la législation a également été notée comme sujet de préoccupation.

Le Comité permanent recommande que la procédure d'enquête du commissaire aux langues soit clarifiée par le biais d'un règlement ou d'une modification législative.

Le Comité permanent recommande que les rapports annuels du commissaire aux langues fournissent des mises à jour sur l'état des recommandations formulées par son bureau et sur les activités, le cas échéant, entreprises par les ministères, les organismes et les autres entités en réponse aux recommandations formulées par le commissaire aux langues. Le comité recommande également de fixer un délai de 90 jours aux ministères, organismes et autres entités pour répondre aux recommandations formulées par le commissaire aux langues.

Le Comité permanent a examiné la question de l'application de la législation et, plus précisément, la possibilité d'imposer des amendes et des peines en cas de violation ou de non-respect de la loi. Le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les langues officielles* et le paragraphe 33(2) de la *Loi sur la protection de la langue inuite* sont les seules dispositions qui permettent d'imposer des amendes, et seulement dans les cas où il est établi qu'une personne a exercé des représailles ou fait preuve de discrimination envers une personne qui a effectué un signalement ou participé au signalement d'une préoccupation ou d'une plainte au commissaire aux langues. La loi ne prévoit aucune autre sanction en cas de non-respect ou de violation des dispositions de la législation linguistique du Nunavut. Bien que le Comité permanent soutienne l'idée d'imposer des sanctions pécuniaires pour encourager le respect et soutenir l'application de la législation, il estime que le secteur privé pourrait avoir besoin de plus de temps pour développer sa capacité à répondre aux exigences de la législation qui sont entrées en vigueur récemment. Il a également été noté que le bureau du commissaire aux langues aurait également besoin de temps pour renforcer sa capacité à mettre en œuvre de telles activités d'application de la loi si elles étaient incluses dans la législation.

Le Comité permanent recommande que la question de l'imposition d'amendes et de peines en cas de non-respect, d'infractions ou de violations de la législation soit abordée lors du prochain examen prescrit de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection de la langue inuite*.

L'article 15 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* prévoit la création de l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit*. Le Comité permanent reconnaît que depuis sa création, l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* a eu du mal à fonctionner de façon indépendante. Les membres apprécient que le ministère de la Culture et du Patrimoine ait fourni un soutien administratif continu et important pour permettre à cet organisme de poursuivre ses activités.

Le Comité permanent est d'avis que l'indépendance administrative est importante et nécessaire pour que l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* puisse continuer à faire son travail et que, malgré les difficultés passées, il faut lui donner la chance de fonctionner pleinement compte tenu de la dotation récente de postes clés au sein de l'organisation. Les membres reconnaissent que les dispositions relatives à la composition du conseil de l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* et à la structure du personnel de son bureau devraient être révisées pour assurer une plus grande stabilité de l'organisation.

Le Comité permanent recommande que l'article 20 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* soit modifié pour traiter des questions liées à la nomination des membres de l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit*, à la dotation des postes vacants et à la révocation d'une nomination après l'expiration du mandat d'un membre.

Le Comité permanent recommande que l'article 22 de la *Loi sur la protection de la langue inuite* soit modifié pour traiter de la dotation en personnel du bureau de l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* afin de l'ajuster plus étroitement aux dispositions similaires de l'article 20 de la *Loi sur les langues officielles* et pour assurer la conformité à la *Loi sur la fonction publique*.

Conclusion

Le Comité permanent de la législation a terminé son examen de la *Loi sur les langues officielles* du Nunavut et de la *Loi sur la protection de la langue inuite*. Le comité a déterminé que les deux lois sont solides et explicites dans leur forme actuelle. Le comité permanent note qu'une meilleure connaissance de la législation linguistique du Nunavut sera un facteur clé pour atteindre ses objectifs dans les années à venir.

Le comité a identifié certaines modifications qui pourraient être apportées à la législation et a formulé des recommandations à cet égard à l'intention du gouvernement. Les mémoires reçus et les témoignages recueillis lors des audiences ont permis d'aborder plusieurs questions supplémentaires et de recevoir de nombreuses suggestions que le gouvernement pourrait souhaiter prendre en compte lorsqu'il présentera des modifications législatives visant à soutenir et à renforcer les droits linguistiques au Nunavut.