

**Comité permanent des affaires autochtones et du Nord
de la Chambre des communes**

Étude sur les langues autochtones

30 janvier 2023

**Veiller à ce que la *Loi sur les langues autochtones* soit conforme à la
Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

**Comité permanent des affaires autochtones et du Nord
de la Chambre des communes
Étude sur les langues autochtones
30 janvier 2023**

Wa'tkwanonweráton,

Karihwakeron Tim Thompson waksennóten. Wakskaréwake ni:i tánon Wáhta Mohawk Territory
nitiwaké:non.

Bonjour à vous tous,

Je m'appelle Karihwakeron Tim Thompson. J'appartiens à une famille du clan de l'ours et je réside sur le territoire mohawk de Wáhta. Ma communauté se trouve dans le Centre-Sud de l'Ontario, au Canada. Nous sommes l'une des communautés de la Nation Kanien'kehá:ka (mohawk) de la Confédération de Haudenosaunis. Notre existence civile et politique est antérieure à la colonisation européenne de l'île de la Tortue.

Il y a quelques années, j'ai pris part à une conversation avec trois aînés de ma communauté qui portait sur la façon dont les établissements d'enseignement étaient utilisés pour empêcher les Autochtones de parler leurs langues. Les aînés savaient combien de jeunes de notre communauté avaient été emmenés dans des pensionnats, où il leur était interdit de parler la langue de leurs parents et de leurs grands-parents. Toutefois, ces trois aînés n'ont pas été retirés de leur foyer. Ils ont été éduqués dans une école établie par le gouvernement fédéral située dans notre communauté. Ils m'ont dit que lorsqu'ils parlaient entre eux en kanien'kéha, l'instituteur leur donnait le choix du fouet qu'ils recevraient. Tous trois s'entendaient pour dire que le cuir à rasoir était plus douloureux que la cravache. Outre les punitions corporelles, les écoles avaient également recours à l'humiliation pour empêcher les Autochtones de s'exprimer dans leurs langues ancestrales. Les conséquences intergénérationnelles furent dévastatrices.

Le territoire mohawk de Wáhta, l'un des plus petits de la Nation Kanien'kehá:ka et de la Confédération de Haudenosaunis, comprend environ 175 résidants. Seuls quelques membres de notre communauté parlent encore la langue maternelle kanien'kéha, le plus jeune ayant plus de 80 ans. Les enfants d'âge scolaire fréquentent les écoles provinciales où l'enseignement se donne en anglais. Il n'existe actuellement aucune solution de rechange locale pour l'immersion ou le mentorat en kanien'kéha.

Contexte

En 1998, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a déclaré l'état d'urgence en ce qui concerne les langues des Premières Nations. La résolution 35/98 demandait au gouvernement fédéral de reconnaître légalement les langues des Premières Nations comme ayant un statut officiel. En réponse à cette demande, le gouvernement fédéral a créé l'Initiative des langues autochtones (ILA) sous l'égide du ministère du Patrimoine canadien. L'ILA était un programme fondé sur des propositions accordant une enveloppe de 5 millions de dollars à l'échelle nationale (répartie toutefois entre les Inuits, les Métis et les peuples des Premières Nations) et une allocation annuelle pour les langues jugées dangereusement menacées. Au cours de la première année, en Ontario, le comité de sélection a reçu des propositions totalisant environ 10 millions de dollars, mais les fonds disponibles à attribuer dépassaient à peine 200 000 dollars. Les communautés des Premières Nations ont été obligées de réduire leurs attentes au cours des années suivantes.

En 2002, le gouvernement fédéral a annoncé un financement de 172,5 millions de dollars sur 11 ans pour les langues autochtones. Il a créé le Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones pour aider à cerner les priorités. Le Groupe de travail a publié son rapport en 2005. Toutefois, à la suite d'élections fédérales tenues en 2006, le nouveau gouvernement a retiré unilatéralement, sans consultation, les 160 millions de dollars restants du cadre financier. Ce sont les mots qui ont été utilisés à l'époque – l'argent a été « retiré du cadre financier ». Les Premières Nations n'ont pas été apaisées lorsque le gouvernement fédéral s'est engagé par la suite à continuer de verser 5 millions de dollars par année à l'échelle nationale à l'Initiative des langues autochtones pour une période de huit ans.

Le financement de l'ILA avait toujours été insuffisant, mais les communautés des Premières Nations dépendaient de ce qui était disponible pour appuyer même les plus modestes initiatives. La portée des paramètres du programme a toujours été limitée; en étaient notamment exclues les activités considérées comme relevant du mandat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en matière d'éducation. Le programme a toujours été fondé sur des propositions; il est donc soumis aux limites découlant de la disponibilité du financement et de l'imprévisibilité des processus de sélection des propositions. Il est également limité dans le temps et a toujours financé des projets pour une période d'un an. On reconnaît toutefois que les lignes directrices du programme ont récemment été modifiées pour permettre l'examen de projets pluriannuels. Le programme ne survit que dans la mesure où le gouvernement au pouvoir veut qu'il survive. Ces lacunes sont caractéristiques des initiatives fondées sur des considérations politiques plutôt que sur les droits linguistiques détenus par les peuples autochtones.

Loi de 2019 sur les langues autochtones

En 2015, la Commission de vérité et réconciliation du Canada a déposé un rapport final contenant 94 appels à l'action, y compris un appel demandant au gouvernement fédéral d'adopter une loi sur les langues autochtones et de nommer un commissaire aux langues autochtones.

En 2016, l'APN a porté cette question à l'attention du gouvernement fédéral et a obtenu un engagement à travailler en collaboration. La *Loi sur les langues autochtones* a été adoptée en 2019. Le préambule de la Loi commence comme suit :

« Attendu que la reconnaissance et la mise en œuvre des droits relatifs aux langues autochtones sont des éléments qui sont au cœur de la réconciliation avec les peuples autochtones et de l'édification du pays, notamment dans la foulée des appels à l'action formulés par la Commission de vérité et réconciliation du Canada¹; » (caractères gras ajoutés)

L'article 6 stipule que « le gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones ». Le libellé vague de cet article pose problème. Il prête à interprétation, de sorte qu'il ne confère pas explicitement au gouvernement fédéral l'obligation de soutenir les droits relatifs aux langues autochtones.

Au moment où le projet de loi faisait l'objet d'un examen final par le Sénat, le sénateur Murray Sinclair a fait remarquer, en présence du ministre du Patrimoine canadien :

« L'une des préoccupations que j'ai toujours eues au sujet du projet de loi, simplement pour que vous le sachiez – et je le répéterai, même si je vous ai écrit à ce sujet, monsieur le ministre –, tient au fait qu'il ne confère ni ne reconnaît

¹ *Loi sur les langues autochtones*, L.C. 2019, ch. 23, sanctionnée le 2019-06-21, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-7.85/page-1.html>.

le droit individuel à la langue. En conséquence, dans le genre de situation que la sénatrice McCallum a mentionnée, où des groupes d'élèves ou d'étudiants veulent apprendre la langue, ils n'ont aucun moyen d'obliger les provinces à exiger l'apprentissage de cette langue d'instruction². »

Le sénateur Sinclair avait déjà dit au ministre :

*« Comme vous le savez, le projet de loi suscite des réserves chez moi. Je vous en ai d'ailleurs fait part d'un certain nombre. Je constate que le projet de loi [...] **ne fait aucunement état d'une obligation pour l'État de financer la revitalisation des langues**³. » (caractères gras ajoutés)*

Le sénateur a ajouté ceci :

« Actuellement, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, l'État est légalement tenu de prévoir une enveloppe pour la revitalisation linguistique⁴. »

Malgré l'existence de la *Loi sur les langues autochtones*, les langues des Premières Nations continuent d'être traitées comme un programme assujéti aux revirements politiques du Parlement. Si un gouvernement décidait qu'il est temps de réduire le financement, les Premières Nations se retrouveraient dans la même situation qu'en 2006, lorsque le gouvernement fédéral leur a retiré 160 millions de dollars. C'est pourquoi il est essentiel de préciser les droits spécifiques dans le texte de loi et de confirmer l'engagement de la Couronne à l'égard de la mise en œuvre des droits relatifs aux langues autochtones.

Au lieu d'attendre la tenue d'un examen quinquennal de la Loi, le sénateur Sinclair a indiqué qu'il fallait agir plus rapidement. Dans la foulée de cette intervention, l'article 49.1 de la *Loi sur les langues autochtones* exige désormais que la Loi fasse l'objet d'un examen triennal par un comité parlementaire, le premier examen devant avoir lieu d'ici le 1^{er} octobre 2023. C'est l'occasion de mettre à jour la Loi afin de veiller à ce qu'elle contienne une reconnaissance explicite des droits relatifs aux langues autochtones.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est largement reconnue comme instaurant des normes minimales s'appliquant aux relations entre les gouvernements des États et les peuples autochtones. La Déclaration comporte plusieurs articles qui soutiennent directement les langues autochtones, en particulier les articles 13, 14, 15 et 16. Le paragraphe 14(1) énonce ce qui suit :

« Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage⁵. »

² Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, Fascicule n^o 55 – Témoignages du 28 mai 2019, <https://sencanada.ca/fr/Content/SEN/Committee/421/appa/55ev-54815-f>.

³ Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, Fascicule n^o 50 – Témoignages du 19 mars 2019, <https://sencanada.ca/fr/Content/SEN/Committee/421/appa/50ev-54598-f>.

⁴ *Ibid.*

⁵ Assemblée générale des Nations Unies, Soixante et unième session, point 68 de l'ordre du jour, résolution 61/295, 2 octobre 2007, p. 5 <https://daccess-ods.un.org/tmp/5057627.55870819.html>.

Le paragraphe 14(3) établit une obligation pour les gouvernements des États à l'égard de ce droit :

« Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue⁶. »

Actuellement, rien dans la *Loi sur les langues autochtones* n'exige la mise en œuvre de ce droit. Comme le sénateur Sinclair l'a fait remarquer, le texte de la *Loi sur les langues autochtones* n'exige pas explicitement que le gouvernement fédéral prenne des mesures efficaces, comme fournir le financement nécessaire pour revitaliser les langues autochtones.

Autre exemple : le paragraphe 13(1) de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones stipule ce qui suit :

« Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir et de conserver leurs propres noms pour les communautés, les lieux et les personnes⁷. »

Le paragraphe 13(2) impose une obligation aux États pour qu'ils « prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés⁸. »

Encore une fois, les articles applicables de la *Loi sur les langues autochtones* ne précisent pas les droits linguistiques spécifiques détenus par les peuples autochtones et prévoient peu d'obligations liant juridiquement l'État.

Après l'expiration des engagements de financement actuels, les Premières Nations pourraient se retrouver une fois de plus en concurrence avec de multiples priorités et en être réduites à espérer qu'il y ait une volonté politique de fournir le soutien nécessaire pour revitaliser les langues autochtones. Les difficultés politiques et administratives ne devraient pas empêcher les peuples autochtones de bénéficier de leurs droits relatifs aux langues autochtones.

La Loi sur la DNUDPA offre la possibilité de modifier la Loi sur les langues autochtones

En 2021, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones*. Celle-ci exige que le gouvernement fédéral prenne toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la DNUDPA et que, d'ici juin 2023, le ministre élabore et mette en œuvre un plan d'action afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration⁹.

⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ L'article 5 de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, ch. 14, sanctionnée le 2021-06-21, <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/u-2.2/page-1.html>, stipule ce qui suit : « Le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, prend toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration ».

L'ajout à la *Loi sur les langues autochtones* des droits linguistiques spécifiques reconnus dans la DNUDPA, comme le droit d'être éduqué dans une langue autochtone, serait un pas en avant positif pour le gouvernement du Canada. La mise en œuvre de ces droits nécessite une approche pangouvernementale où la mise en œuvre des droits relatifs aux langues autochtones devient une priorité pour plusieurs ministères.

Avec l'enchâssement des droits relatifs aux langues autochtones dans la loi, le financement des initiatives liées aux langues autochtones deviendrait plus sûr. Un autre pas dans la bonne direction consisterait à veiller à ce que le financement de la mise en œuvre des droits relatifs aux langues autochtones soit attribué à titre d'obligation statutaire et du fait de l'application de la loi, et qu'il soit à ce titre moins vulnérable à la situation politique du gouvernement au pouvoir.

Ces mesures sont essentielles pour mettre en œuvre l'esprit d'une relation renouvelée entre la Couronne et les Premières Nations et pour préserver l'honneur de la Couronne.

Conclusion

Les langues autochtones sont riches des milliers d'années d'expérience vécue sur nos terres ancestrales. Les langues autochtones sont parlées dans toutes les régions du pays, dans les centres urbains et en milieu rural, et à travers les territoires, les terres et les eaux où nous pratiquons nos traditions.

Les langues autochtones sont le fondement d'identités culturelles uniques liées à des terres et à des écologies particulières ainsi qu'un véhicule de transmission du savoir de génération en génération. Par le biais de récits, de cérémonies et de visites, les langues autochtones contribuent à maintenir la cohésion sociale dans les communautés et les nations autochtones. Des études montrent que les jeunes qui apprennent les langues autochtones obtiennent de meilleurs résultats scolaires. De plus, des recherches ont permis de conclure que parmi les jeunes issus de communautés où la prévalence de la langue autochtone est plus grande, on constate un meilleur état de santé et moins de suicides que parmi ceux qui viennent de communautés où la prévalence de la langue autochtone est moindre.

Non seulement l'intégration à la *Loi sur les langues autochtones* des articles de la DNUDPA qui ont trait aux langues autochtones, en particulier les articles 13, 14, 15 et 16, offre un niveau de reconnaissance et de protection juridiques, mais elle signale que les langues autochtones sont véritablement valorisées et qu'elles seront soutenues. Cette mesure constituera une étape importante sur la voie du redressement des torts du passé et du renforcement des relations entre la Couronne et les peuples autochtones.

Recommandation

1. Le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord recommande d'inclure dans la *Loi sur les langues autochtones* les articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui portent sur les droits relatifs aux langues autochtones, y compris les articles 13, 14, 15 et 16.