

**Ce qui fait que la *Loi sur les langues autochtones* adoptée en 2019 place le Canada en  
contravention avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ce qu'il  
peut faire pour effacer cette tache de son bilan**

**Mémoire de David Leitch<sup>1</sup> au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord  
Le 3 février 2023**

En juin 2019, le Parlement du Canada adoptait la *Loi sur les langues autochtones*, dont l'article 6 dit ceci :

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.

La *Loi sur les langues autochtones* confirme ainsi que tous les peuples autochtones vivant au Canada (PAVC), c'est-à-dire les Indiens, les Inuits et les Métis dont il est fait mention à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, jouissent de droits constitutionnels relatifs à leurs langues autochtones respectives, ce qui en fait le deuxième groupe du Canada à qui la Constitution garantit des droits linguistiques.

Le premier est ce qu'on peut appeler les minorités de langues officielles du Canada (MLOC), c'est-à-dire les francophones hors Québec et les membres de la minorité anglophone du Québec. Les droits linguistiques des MLOC ont été intégrés à la *Loi constitutionnelle de 1982* grâce à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). Les MLOC jouissent en outre ce qu'on qualifie souvent de droits linguistiques « quasi constitutionnels » aux termes de la *Loi sur les langues officielles*.

Or, le droit canadien ne protège pas également les PAVC et les MLOC. En effet, la *Loi sur les langues autochtones* ne définit aucunement les droits linguistiques des PAVC et ne comporte aucun moyen concret de les faire respecter. La *Charte*, de son côté, fait les deux : elle définit les droits linguistiques des MLOC et prévoit une série de mesures permettant de les faire respecter.

Le point de vue que je souhaite soumettre au Comité est le suivant : la situation actuelle place le Canada en contravention avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le Pacte), un traité international que le Canada a ratifié en 1976. Voici mes principaux arguments :

---

<sup>1</sup> **David Leitch** (LL.B., LL.M.) dgl@dgleitch.ca David Leitch a un diplôme en droit de l'Université de Toronto, il a été admis au Barreau de l'Ontario en 1978 et il a obtenu une maîtrise en droit constitutionnel à l'École de droit Osgoode Hall en 2000. En 2002, il a publié l'article « Méconnaissance de la langue d'instruction : l'article 15 peut-il combler le vide laissé par l'article 23? » dans le *Windsor Yearbook of Access to Justice*, tandis qu'en 2006, il publiait l'article « Canada's Native Languages: the right of First Nations to educate their children in their own languages » dans le journal *Constitutional Forum constitutionnel*. De nos jours, sa pratique consiste exclusivement à représenter les Premières Nations.

1. Le droit canadien discrimine les PAVC du fait de leur langue, ce qu'interdit l'article 26 du Pacte<sup>2</sup>;
2. Le droit canadien ne prévoit aucun moyen concret de mettre fin à cette discrimination, ce qui va à l'encontre de l'alinéa 2(3)a) du Pacte<sup>3</sup>;
3. Parce qu'il viole l'article 26 et l'alinéa 2(3)a) du Pacte, le droit canadien prive les PAVC du droit qu'ils ont d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle et d'employer leur propre langue, droit qui leur est garanti par l'article 27 du Pacte<sup>4</sup>.

Cela étant posé, je conclurai mon exposé en expliquant ce que le Canada peut faire pour ne plus être en contravention avec le Pacte, c'est-à-dire inscrire dans la *Loi sur les langues autochtones* le droit linguistique le plus important prévu à l'article 14 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration).

### **La violation de l'article 26 du Pacte**

L'importance de définir les droits linguistiques est clairement établie en droit canadien. Dans l'arrêt *Caron c. Alberta*, 2015 SCC 56, la Cour suprême du Canada fait remarquer que « le Parlement savait très bien comment enchâsser une disposition [sur les droits linguistiques] »; ces droits doivent être définis « expressément », « explicitement » et au moyen de dispositions « on ne peut plus claires ».

La *Loi sur les langues autochtones* ne respecte pas cette norme. Bien qu'elle prétende confirmer que les PAVC jouissent bel et bien de droits linguistiques, elle se garde de préciser en quoi ils consistent. Ce n'est pas aux tribunaux de combler cette lacune. Comme l'a observé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Beaulac* [1999] 1 R.C.S. 768, « les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis ». Or, les PAVC ne peuvent obliger les gouvernements à leur fournir ces mêmes

---

<sup>2</sup> Article 26 : Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de **langue**, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

<sup>3</sup> Alinéa 2(3)a) : Les États parties au présent Pacte s'engagent à :  
a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

<sup>4</sup> Article 27 : Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

moyens que si la *Loi sur les langues autochtones* comporte des moyens concrets de les faire appliquer et définit clairement ces moyens.

Le paragraphe 27(1) de la *Loi* pourrait en théorie permettre au PAVC de porter plainte auprès du nouveau Bureau du commissaire aux langues autochtones, mais le paragraphe 27(2) précise que le commissaire peut seulement faire des recommandations. Là encore, les droits linguistiques des MLOC sont mieux protégés par la *Loi sur les langues officielles*, puisque celle-ci permet au commissaire aux langues officielles de s'adresser aux tribunaux pour faire appliquer les droits linguistiques qui y sont prévus.

Il est peut-être possible qu'après de longues et coûteuses procédures, les tribunaux du pays finissent par définir certains des droits linguistiques visés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais cette approche serait discriminatoire, car le fardeau reviendrait aux PAVC de saisir les tribunaux de la question. Or, ce fardeau ne repose pas sur les épaules des MLOC, puisque leurs droits linguistiques et les moyens de les faire respecter sont déjà clairement définis.

En résumé, le fait que les MLOC jouissent de droits bien définis et aient des moyens concrets de les faire respecter signifie qu'ils sont mieux protégés par la loi que les droits des PAVC, qui ne sont définis nulle part et qui sont pour ainsi dire impossibles à faire respecter. Résultat : la discrimination dont les PAVC font l'objet du fait de leur langue les prive d'une protection égale de la loi, ce qui est contraire à l'article 26 du Pacte.

### **La violation de l'alinéa 2(3)a) du Pacte**

La plupart des lois canadiennes traitant des droits de la personne, y compris la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'article 15 de la *Charte*, n'interdisent **pas** la discrimination du fait de la langue. Il n'y a qu'au Québec et au Yukon que cette forme de discrimination peut exiger réparation.

Cela importe peu, car l'article 50 du Pacte dit ceci : « Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs. » Pourtant, dans la plupart des endroits du Canada, il n'existe tout simplement aucun moyen d'exiger réparation en cas de discrimination fondée sur la langue.

Les PAVC n'ont par conséquent aucun moyen concret d'obtenir une protection égale de la loi et de ne pas être discriminés du fait de leur langue comme le prévoit pourtant l'article 26 du Pacte. Cet état de fait ne va peut-être surprendre personne (car après tout, la discrimination en cause est à l'origine même du droit canadien), mais cela ne change rien au fait qu'il est contraire à l'article 26 et à l'alinéa 2(3)a) du Pacte.

### **La violation de l'article 27 du Pacte**

Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU est l'organe décisionnel international chargé d'interpréter et de faire appliquer le Pacte. Dans la décision n° 2668/2015, rendue le

1<sup>er</sup> novembre 2018, le Comité a exprimé ainsi son point de vue concernant l'importance de l'article 27 dans le contexte autochtone :

[...] bien que les droits protégés par l'article 27 soient de nature individuelle, ils dépendent de la capacité du groupe de conserver sa culture, sa langue ou sa religion. Le Comité rappelle par ailleurs que le préambule de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones établit que ces derniers jouissent de droits collectifs indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que, dans le contexte des droits des peuples autochtones, les articles 25 [qui traite du droit à la participation politique] et 27 du Pacte ont une dimension collective et que certains de ces droits ne peuvent être exercés qu'en commun avec les autres [...] Par conséquent, pour bien évaluer les torts individuels dans le contexte de la présente, le Comité doit tenir compte de leur dimension collective [TRADUCTION].

Les PAVC et les MLOC constituent tous deux des groupes minoritaires importants au Canada. Ils ont tous les deux le droit, en vertu de l'article 27, d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle et d'employer leur propre langue.

Cela dit, la capacité qu'ont les PAVC de jouir de ce droit est minée et compromise par les violations des droits prévus à l'article 26 et à l'alinéa 2(3)a). Ces violations causent du tort aux PAVC et les privent de la « dimension collective » de leur droit, ce qui n'est pas le cas des MLOC et qui va à l'encontre de l'article 27 du Pacte.

### **Ce que le Canada peut faire pour effacer cette tache de son bilan**

Dans un discours prononcé le 14 février 2018, le premier ministre proposait une autre voie que les contestations judiciaires « coûteuses et interminables » au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Voici ce qu'il a dit : « Pour préserver, protéger et revitaliser les langues autochtones, nous travaillons avec des partenaires autochtones pour élaborer, de façon conjointe, une loi sur les langues des Premières Nations, des Inuits et des Métis. »

Cette nouvelle permettait d'espérer que la future loi ferait ce que fait par exemple l'article 23 de la *Charte*, à savoir officialiser le droit qu'ont les MLOC d'instruire leurs enfants dans leur propre langue et dans des écoles financées par l'État. Malheureusement, les PAVC attendent toujours que ce droit (ou quelque autre droit) soit inscrit dans la *Loi sur les langues autochtones* et qu'on leur donne les moyens de le faire respecter.

La Cour suprême a fait valoir qu'il y a des effets négatifs à tarder ainsi à faire appliquer les droits linguistiques. Voici ce qu'elle a écrit dans l'arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 SCC 13, c'est-à-dire le plus récent jugement à se pencher sur l'article 23 :

Pour réaliser pleinement son objectif réparateur, l'art. 23 doit cependant être mis en œuvre avec vigilance. Comme l'a souligné notre Cour, le risque d'assimilation et d'érosion culturelle croît à mesure que passent les années scolaires sans que rien ne soit

fait à cet égard. Il en résulte que l'efficacité concrète de l'art. 23 est particulièrement vulnérable à l'inaction des gouvernements [citations omises]. Cette particularité confère un rôle crucial aux tribunaux, à qui les constituants ont confié la responsabilité de veiller à la mise en œuvre et à la protection des droits garantis par la *Charte*.

Hélas, parce que la *Loi sur les langues autochtones* ne fait rien pour expliciter les droits des PAVC et ne leur confère aucun moyen de les faire appliquer, les tribunaux sont incapables de jouer ce rôle crucial. Le Comité, en revanche, peut jouer ce rôle et corriger cette faille dans la loi. Il peut recommander qu'on modifie rapidement la *Loi sur les langues autochtones* de manière à mettre en vigueur l'article 14 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Voici ce que dit l'article 14 :

1. 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'apprentissage.
2. Les autochtones, en particulier les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public, sans discrimination aucune.
3. 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 langue.

La Déclaration de l'ONU contient évidemment de nombreux articles de grande importance, y compris dans le domaine des droits linguistiques, mais pour plusieurs raisons, l'article 14 est celui qui permettra d'entreprendre la mise en vigueur de la Déclaration au Canada.

Premièrement, cette modification ne saurait être plus urgente, car la plupart des langues autochtones du Canada sont déjà en péril. En soi, la fermeture des pensionnats indiens n'a rien fait pour faciliter la transmission intergénérationnelle des langues autochtones. La loi oblige encore la plupart des enfants autochtones à fréquenter des écoles où on ne leur enseigne pas à parler leur langue couramment et où leur apprentissage et leurs interactions avec les autres se font en français ou en anglais. Cette façon de faire équivaut à une assimilation forcée, ce qui est contraire à l'article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Deuxièmement, la revitalisation des langues autochtones du Canada dépend, comme elle a toujours dépendu, de leur transmission d'une génération à l'autre. Pour ce faire, dans le contexte actuel, les Autochtones ont besoin de systèmes et d'établissements scolaires qui soient financés par l'État et qui enseignent les langues ancestrales aux enfants autochtones, mais où l'enseignement des autres matières se fait aussi dans ces langues. Rappelons par ailleurs, car ce détail est d'une grande importance dans le contexte canadien, que l'article 14 précise que ces systèmes scolaires doivent exister dans et à l'extérieur des réserves.

Troisièmement, tandis que la mise en vigueur des autres articles de la Déclaration pourrait se révéler litigieuse, l'article 14 ne menace en rien les intérêts des Canadiens non autochtones. Tous

les Canadiens de bonne foi reconnaîtront d'emblée que la revitalisation des langues autochtones contribuera directement à la réconciliation.

Enfin, l'inscription de l'article 14 dans la *Loi sur les langues autochtones* va rendre ce dernier applicable en droit canadien, ce qui voudra dire que le Canada ne sera plus en contravention avec les articles 26 et 27 et avec l'alinéa 2a) du Pacte international sur les droits civils et politiques, comme l'a démontré le présent mémoire.

*Thank you!*

David Leitch