



政策
Beleid
Policy
política
Политика
С а я с а т
Πολιτική
პოლიტიკა
Chính sách
politique
تاسايس
сәйәсәт
Politik
מדינה
פּוֹלִיטִיקָה
Polasai
Stefna

Documents hors série

Numéro 56

Les politiques linguistiques du Canada sont bien établies mais susceptibles d'amélioration

**Linda Cardinal
Miranda Huron**

Le Forum des fédérations, le réseau mondial sur le fédéralisme et la gouvernance à multiniveaux, soutient une meilleure gouvernance en favorisant l'apprentissage entre praticiens et experts. Actif sur six continents, il mène des programmes dans plus de 20 pays, y compris des fédérations établies, ainsi que des pays en transition vers des options de gouvernance déléguée et décentralisée. Le Forum publie un éventail d'informations et de matériel pédagogique. Il est soutenu par les pays partenaires suivants: Australie, Brésil, Canada, Éthiopie, Allemagne, Inde, Mexique, Nigeria, Pakistan et Suisse.

© Forum des fédérations, 2022
ISSN: 1922-558X (en ligne ISSN 1922-5598)

Documents hors série numéro 56
Les politiques linguistiques du Canada sont bien établies mais susceptibles d'amélioration
Par Linda Cardinal et Miranda Huron

Chef de projet : Leslie Seidle
Équipe de rédaction : Elisabeth Alber, Linda Cardinal et Asha Sarangi

Pour plus d'informations sur le Forum des fédérations et ses publications, veuillez consulter notre site web :
www.forumfed.org

Ce projet a été réalisé avec le soutien des institutions suivantes :



Forum des fédérations
75, rue Albert, bureau 411
Ottawa, Ontario (Canada) K1P 5E7
Tél : (613) 244-3360
Fax : (613) 244-3372
forum@forumfed.org



Citation suggérée pour cette publication :

Linda Cardinal et Miranda Huron, Les politiques linguistiques du Canada sont bien établies mais susceptibles d'amélioration, (Forum des fédérations, documents hors série, 2022).

POLITIQUES LINGUISTIQUES DES PAYS EN REGIME FEDERAL ET DÉCENTRALISÉ

Aperçu du projet

La langue est un puissant marqueur d'identité collective et individuelle. Elle éveille souvent le sentiment d'affirmation nationale ou communautaire qui conduit aux demandes d'autonomie gouvernementale. Les dispositions législatives qui prennent en compte les différences linguistiques sont parfois substantielles dans les fédérations, dont beaucoup abritent une population très diversifiée. De fait, la diversité linguistique est l'une des principaux facteurs expliquant le rôle central du fédéralisme dans les régimes fondateurs ou l'évolution constitutionnelle de nombreux pays.

Plusieurs États fédéraux ont inscrit plus d'une langue officielle (ou nationale) dans leur loi constitutionnelle ou leur législation, leurs unités constituantes (provinces, États infranationaux, etc.) pouvant de même accorder un statut analogue à une ou plusieurs langues. Loin d'être purement symbolique, cette mesure doit généralement s'accompagner de politiques, programmes et moyens d'action qui réglementent l'usage des langues désignées. Dans certains États non fédéraux comptant plus d'une langue parlée, la responsabilité des politiques linguistiques est parfois déléguée aux autorités régionales (ou leur équivalent).

La réglementation linguistique, y compris en matière de prestation de services, est souvent un élément clé des secteurs d'intervention qui relèvent principalement ou exclusivement des unités constituantes. Le secteur de l'éducation, par exemple. Dans différents pays, certains réclament que l'enseignement se fasse non seulement dans les langues officiellement reconnues mais aussi dans celles des minorités inquiètes de la préservation de leur langue. C'est particulièrement le cas des Autochtones, dont plusieurs langues ont fait l'objet de tentatives de suppression au cours de l'histoire.

Les politiques linguistiques de certains pays sont à la fois bien établies et peu contestées. Dans certains autres, leur légitimité ou leur application sont plus controversées, voire conflictuelles. Ce qui s'observe dans tous les régimes fédéraux et décentralisés, de création récente ou plus ancienne. Étant donné ses liens intimes avec l'identité et la culture (entre autres facteurs), la langue constitue ainsi un puissant vecteur de mobilisation politique, comme on l'a maintes fois constaté.

Même en présence d'une dynamique politique relativement apaisée, il n'est pas rare qu'on réclame des changements ou des réformes aux mesures et programmes linguistiques. Certaines demandes sont fondamentales (s'il s'agit par exemple d'étendre ou de renforcer la protection constitutionnelle), d'autres sont d'ordre administratif ou technique. Compte tenu de l'importance des politiques linguistiques aux yeux des citoyens et de leurs nombreux domaines d'application, on ne saurait s'étonner qu'elles suscitent des débats, des révisions et d'occasionnelles modifications.

S'il ne manque pas d'études sur la situation linguistique d'un pays donné, surtout lorsque la question y a provoqué des dissensions politiques, on trouve peu d'études comparatives sur le sujet. Et celles qui existent concernent le plus souvent l'Europe de l'Ouest ou l'Amérique du Nord. Or, de nombreux pays ont adopté ces dernières décennies un régime fédéral ou décentralisé. D'où la nécessité d'élargir la portée de la recherche sur les politiques linguistiques en contexte multilingue.

Ce projet est centré sur les politiques linguistiques (au sens large) d'un ensemble de fédérations ou de pays dont l'appareil gouvernemental est considérablement décentralisé. Il vise à produire une analyse

globale de ces politiques et de leur intégration aux dispositifs de gouvernance. Les auteurs devaient présenter une vue d'ensemble de la démographie, des lois et politiques linguistiques et des modes de reconnaissance et de protection constitutionnelles des pays à l'étude. Aux fins de comparaison, ils devaient aussi répondre aux questions suivantes :

- Quelles modifications à la réglementation linguistique – sur le plan constitutionnel, législatif ou administratif – ont été proposées ou sont en cours d'examen ?
- Quelles pressions s'exercent en faveur de ces propositions de modification, et quels en sont les principaux instigateurs ?
- Quelles modifications ont suscité le plus d'intérêt ou sont susceptibles de se concrétiser ?

Nous espérons que les réponses des auteurs permettront d'éclairer le débat public dans leur propre pays, mais aussi dans ceux qui font face à des enjeux du même ordre.

Ce projet a été conçu à la suite d'un premier échange avec Felix Knüpling, vice-président (Programmes) du Forum des fédérations. Pour l'enrichir d'une solide expertise, nous avons créé une équipe rédactionnelle formée d'Elisabeth Alber (Institute for Comparative Federalism, Eurac Research), de Linda Cardinal (Université de l'Ontario français) et d'Asha Sarangi (Jawaharlal Nehru University), qui a examiné l'ébauche du programme et proposé différents auteurs. Nous avons eu la chance d'intéresser au projet des spécialistes reconnus de plusieurs disciplines. La première version de leurs textes a été relue et commentée par au moins un membre de l'équipe rédactionnelle.

Felix Knüpling et moi-même sommes très reconnaissants aux trois expertes de cette équipe pour l'excellence de leur collaboration. J'exprime aussi ma reconnaissance aux auteurs pour leur participation et leur réceptivité. Enfin, je remercie tout particulièrement le personnel du Forum des fédérations, qui a assuré la gestion du projet et les préparatifs de publication : mille mercis à Olakunle Adeniran, John Light, Deanna Senko, George Stairs et Asma Zribi.

F. Leslie Seidle
Conseiller principal
Forum des fédérations

Les politiques linguistiques du Canada sont
bien établies mais susceptibles
d'amélioration

Linda Cardinal
Miranda Huron

CANADA



Introduction

L'intervention de l'État en matière de protection et de promotion des langues, notamment du français et de l'anglais, est établie de longue date au Canada. Elle remonte en effet à un compromis politique conclu au XIX^e siècle en vue de renforcer l'unité nationale (Smith, 2002). Pour autant, l'élaboration des politiques linguistiques aux trois paliers fédéral, provincial et territorial suscite régulièrement des débats politiques et des tensions sociales, portant principalement sur les rôles et statuts des langues officielles (français et anglais), non officielles et autochtones. La hiérarchisation de ces langues, y compris le français comme langue officielle, est ainsi fréquemment contestée. Les Canadiennes et les Canadiens sont désormais sensibilisés à la suppression des langues autochtones et à l'assimilation forcée des populations autochtones (Commission de vérité et réconciliation, 2015). Qui plus est, le fédéralisme autorise le Québec, les autres provinces et les territoires à faire leurs propres choix politiques en réglementant l'usage des langues dans leurs champs de compétence. Il peut en revanche entraver l'épanouissement des minorités de langue officielle et des populations autochtones étant donné que les engagements fédéraux en faveur de leurs langues ne sont pas systématiquement exécutoires au palier provincial. Bref, si l'intervention étatique dans le domaine des langues est relativement incontestée au Canada, le régime linguistique du pays n'en est pas moins susceptible d'amélioration.

La première des trois sections de ce texte regroupe des données sur la situation des langues au Canada et décrit les éléments clés du régime linguistique fédéral de reconnaissance, de protection et de prestation de services. On y rappelle que l'ensemble des provinces et territoires (sauf la Colombie-Britannique) ont adopté des politiques visant la prestation de services en français et en anglais, et que le Québec possède un régime linguistique distinct qui fait du français la seule langue officielle de la province. La deuxième section examine certains des enjeux de la planification et des politiques linguistiques fédérales, plus précisément le renouvellement de la *Loi sur les langues officielles* prévu en 2022 et l'application de la *Loi sur les langues autochtones* en vigueur depuis 2019. Enfin, la dernière section porte sur les défis suscités par ces propositions de modification, en particulier l'incidence du fédéralisme et du contexte politique sur leur mise en œuvre.

Régime linguistique de reconnaissance, de protection et de prestation de services

La reconnaissance des langues s'appuie sur des principes mais aussi des données. D'où l'importance des données de recensement pour éclairer les décideurs responsables de la planification et de l'élaboration des politiques linguistiques¹.

Selon la définition de Statistique Canada, la langue maternelle est « la première langue apprise à la maison dans l'enfance et encore comprise par la personne au moment où les données sont recueillies » (Statistique Canada, 2021a). Le tableau 1 montre qu'en 2016, 19 460 855 (56 %) Canadiens déclaraient l'anglais comme langue maternelle, 7 166 705 (20 %) le français et 7 321 060 (21 %) une langue non officielle, alors que 195 700 disaient pouvoir parler une langue autochtone (soit 15,6 % de la population autochtone du pays).

¹ <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>. Statistique Canada fournit des données pour cinq séries de questions sur la langue : langue maternelle, première langue officielle parlée (français et anglais), connaissance des langues officielles (français et anglais), langue d'usage à la maison et langues autochtones. Les trois premières questions portent sur le français et l'anglais, tandis que la question sur la langue d'usage à la maison englobe toutes les autres langues parlées au pays. Enfin, les questions sur les langues autochtones intègrent des données sur la langue maternelle et la langue la plus souvent ou la plus couramment parlée à la maison. Les données sont généralement présentées pour l'ensemble du pays, mais aussi selon la province ou le territoire de résidence et les régions métropolitaines, sauf, dans ce dernier cas, pour les langues autochtones.

Tableau 1 – Langue maternelle, langue d'usage à la maison et première langue officielle parlée, Canada, 2016

Langue	Langue maternelle	Langue d'usage à la maison	Première langue officielle parlée
Anglais	19 460 850	22 162 865	26 007 500
Français	7 166 705	6 943 800	7 705 755
Langues non officielles	7 321 065	3 997 195	--
Langues autochtones	195 700	118 470	--

Source : Statistique Canada 2016.

Le tableau indique aussi la langue d'usage à la maison et la première langue officielle parlée, ce qui permet d'évaluer l'attrait exercé par le français et l'anglais sur les locuteurs d'autres langues. La catégorie « première langue officielle parlée », définie dans la *Loi sur les langues officielles*, désigne la première des deux langues officielles que parle la répondante ou le répondant (Statistique Canada, 2021b). Elle aide à déterminer laquelle des deux les Canadiennes et les Canadiens de toute langue maternelle sont enclins à utiliser dans l'espace public. En 2016, 75,4 % d'entre eux désignaient l'anglais et 22,8 % le français (Gouvernement du Canada, 2019). La prédominance de l'anglais est ici frappante, malgré la grande diversité linguistique du pays.

Le tableau 2 montre que la majorité des Canadiennes et des Canadiens dont l'anglais est la langue maternelle ou la première langue officielle parlée vivent en Ontario (8 902 320), devant la Colombie-Britannique (3 170 110) et l'Alberta (2 991 480). Sans surprise, le Québec abrite la majorité des Canadiens de langue maternelle française (6 219 665), suivi de l'Ontario (490 720) et du Nouveau-Brunswick (213 110). Partout ailleurs, la taille des communautés francophones est nettement moindre.

Tableau 2 – Langue maternelle, langue d’usage à la maison et première langue officielle parlée, Canada, 2016

Provinces	Langue maternelle	Langue d’usage à la maison	Première langue officielle parlée
Terre-Neuve-et-Labrador	Anglais : 499 710 Français : 2 350 Autres : 11 920	Anglais : 505 550 Français : 935 Autres : 6 545	Anglais : 512 350 Français : 2 255
Île-du-Prince-Édouard	Anglais : 128 015 Français : 4 865 Autres : 7 155	Anglais : 132 670 Français : 2 260 Autres : 4 865	Anglais : 135 015 Français : 4 550
Nouvelle-Écosse	Anglais : 830 220 Français : 29 465 Autres : 44 550	Anglais : 863 550 Français : 14 460 Autres : 22 740	Anglais : 879 465 Français : 28 490
Nouveau-Brunswick	Anglais : 472 725 Français : 231 110 Autres : 23 150	Anglais : 505 935 Français : 206 315 Autres : 12 690	Anglais : 498 365 Français : 232 450
Québec	Anglais : 601 155 Français : 6 219 665 Autres : 1 060 830	Anglais : 782 185 Français : 6 375 665 Autres : 585 890	Anglais : 964 120 Français : 6 750 945
Ontario	Anglais : 8 902 320 Français : 490 715 Autres : 3 553 920	Anglais : 10 328 680 Français : 277 045 Autres : 1 916 315	Anglais : 12 394 325 Français : 504 130
Manitoba	Anglais : 900 610 Français : 40 520 Autres : 288 985	Anglais : 1 035 475 Français : 16 865 Autres : 144 800	Anglais : 1 203 025 Français : 39 200
Saskatchewan	Anglais : 892 615 Français : 15 100 Autres : 156 960	Anglais : 964 640 Français : 3 985 Autres : 80 505	Anglais : 1 060 225 Français : 13 555
Alberta	Anglais : 2 991 485 Français : 72 150 Autres : 870 940	Anglais : 3 327 255 Français : 27 630 Autres : 482 725	Anglais : 3 880 683 Français : 71 535
Colombie-Britannique	Anglais : 3 170 110 Français : 57 425 Autres : 1 267 460	Anglais : 3 631 700 Français : 16 795 Autres : 737 375	Anglais : 4 373 330 Français : 55 325
Yukon	Anglais : 29 105 Français : 1 520 Autres : 4 210	Anglais : 32 270 Français : 860 Autres : 1 600	Anglais : 33 720 Français : 1 575
Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.)	Anglais : 31 765 Français : 1 175 Autres : 7 625*	Anglais : 36 270 Français : 635 Autres : 3 885**	Anglais : 39 817 Français : 1 165
Nunavut	Anglais : 11 020 Français : 595 Autres : 23 345§	Anglais : 16 685 Français : 345 Autres : 18 055@	Anglais : 32 990 Français : 580
*Comprend 4 635 habitants des T.N.-O. de langue maternelle autochtone. **Comprend 2 065 habitants des T.N.-O. dont la langue d’usage à la maison est leur langue maternelle autochtone. § Comprend 22 619 habitants du Nunavut de langue maternelle autochtone. @ Comprend 17 735 habitants du Nunavut dont la langue d’usage à la maison est leur langue maternelle autochtone.			

Source : Statistique Canada 2016.

Bien qu’elles soient perçues comme menacées puisqu’elles sont surtout parlées par une population vieillissante (50 ans et plus), les langues inuktitut, nehiyaw (crie) et anishinaabemowin (ojibwée) comptent le plus grand nombre de locuteurs, qui vivent généralement en région rurale ou reculée

(Walker, 2017; Norris, 2006). La catégorie « langue maternelle » est toutefois restrictive et nécessiterait d'être élargie et nuancée afin de mieux rendre compte de la situation des 260 550 personnes d'identité autochtone.

Tableau 3 – Population d'identité autochtone (parlant une langue autochtone) par famille linguistique, principales langues de ces familles et principales concentrations provinciales et territoriales, Canada, 2016

Langues autochtones / Familles linguistiques / Langues principales	Population	Principales concentrations provinciales et territoriales
Langues algonquiennes	175 825	Manitoba (21,7 %), Québec (21,2 %), Ontario (17,2 %), Alberta (16,7 %), Saskatchewan (16 %)
Crie	96 575	Saskatchewan (27,8 %), Alberta (24 %), Manitoba (21,6 %), Québec (18 %)
Ojibwée	28 130	Ontario (56,6 %), Manitoba (34,1 %)
Oji-Crie	15 585	Manitoba (51,6 %), Ontario (48,2 %)
Innu (montagnais)	11 360	Québec (86%)
Mi'kmaq	8 870	Nouvelle-Écosse (61,9 %), Nouveau-Brunswick (24,6 %)
Atikamekw	6 600	Québec (99,9 %)
Pied-noir	5 565	Alberta (98,7 %)
Langues inuites	42 065	Nunavut (64,1 %), Québec (29,4 %)
Inuktitut	39 770s	Nunavut (65 %), Québec (30,8 %)
Langues athabaskan	23 455	Saskatchewan (38,7%), Territoires du Nord-Ouest (22,9%), Colombie-Britannique (18,4 %)
Déné	13 005	Saskatchewan (69,7 %), Alberta (15,3 %)
Langues salish	5 620	Colombie-Britannique (98,8 %)
Secwepemctsin (shuswap)	1 290	Colombie-Britannique (98,4 %)
Langues sioux	5 400	Alberta (74,9 %), Manitoba (14,2 %)
Stoney	3 665	Alberta (99,3 %)
Langues iroquoiennes	2 715	Ontario (68,9 %), Québec (26,9 %)
Mohawk	2 350	Ontario (66,6%), Québec (28,9 %)
Langues tsimshian languages	2 695	Colombie-Britannique (98,1 %)
Gitksan (gitksan)	1 285	Colombie-Britannique (98,1 %)
Langues wakashanes	1 445	Colombie-Britannique (98,6 %)
Kwak'wala (kwakiutl)	585	Colombie-Britannique (98,3 %)
Michif	1 170	Saskatchewan (41,9 %), Manitoba (17,5 %)
Haïda	445	Colombie-Britannique (98,9 %)
Tlingit	255	Yukon (76,5 %), Colombie-Britannique (21,6 %)
Kutenai	170	Colombie-Britannique (100 %)
Nombre total des locuteurs de langues autochtones	260 550	Québec (19,3 %), Manitoba (15,5 %), Saskatchewan (14,5 %), Alberta (13,8 %), Ontario (12,7 %)
Nota : Le terme « identité autochtone » désigne toute personne s'identifiant aux peuples autochtones du Canada, qui englobent les Premières Nations (Indiens de l'Amérique du Nord), les Métis et les Inuits, de même que les Indiens inscrits et les Indiens de traités (c.-à-d. inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens du Canada) et/ou ceux qui sont membres d'une Première Nation ou d'une bande indienne. Source : Statistique Canada 2017b.		

Le premier régime linguistique de reconnaissance, de protection et de prestation de services a été établi en 1867 lors de la création de la fédération canadienne². L'inscription de la reconnaissance et de la protection linguistiques dans la *Loi constitutionnelle de 1867* émane de la prise en compte par les dirigeants politiques de l'époque de la nécessité pour le Québec de protéger sa langue et sa culture, de garantir les droits de la minorité anglophone de cette province ainsi que l'engagement moral des provinces canadiennes-anglaises à l'égard de leurs propres minorités francophones (Vipond, 1991). Concrètement, le cadre législatif de ce régime se résumait à l'article 133 de la Constitution, qui autorisait l'usage du français et de l'anglais au Parlement du Canada, dans la législature du Québec et dans les tribunaux fédéraux et québécois. Ce n'est toutefois qu'en 1959 que la traduction simultanée sera instaurée au Parlement canadien (Delisle, 2009).

Les langues autochtones, dont il n'est fait aucune mention dans la Constitution, sont exclues de ce premier régime. Le cadre constitutionnel omet également d'autres langues parlées par d'importants segments de population de l'époque, comme le gallois, l'allemand et l'irlandais. Quant au français, les provinces anglophones en restreignaient fortement l'usage, voire le bannissaient de leurs législatures ou en tant que langue d'instruction des écoles publiques.

Le régime linguistique canadien entreprend sa transformation dans les années 1960 pour des raisons d'unité nationale, en particulier face aux demandes du Québec en matière d'autonomie et de protection du français. Ottawa établit ainsi un deuxième régime de reconnaissance linguistique avec l'adoption en 1969 de la *Loi sur les langues officielles*, qui confère à l'anglais et au français l'égalité en termes de statut, de droits et de privilèges. La *Loi* accorde des droits linguistiques à tous les Canadiens, dont celui d'être servi par le gouvernement fédéral dans la langue officielle de son choix. Centrée sur les droits individuels, elle s'appuie sur une approche inspirée du « principe de personnalité ». Elle intègre aussi un principe de non-discrimination en visant une meilleure représentation des francophones dans la fonction publique fédérale, sous réserve du principe du mérite (Turgeon et Gagnon, 2013). Enfin, elle crée le poste de commissaire aux langues officielles pour assurer la conformité des institutions fédérales à ses dispositions (Commissariat aux langues officielles, 2012).

Parmi les provinces, le Nouveau-Brunswick désigne l'anglais et le français langues officielles en 1968, tandis que l'Ontario adopte des mesures mineures pour sa minorité francophone, surtout en éducation. Aucune autre province n'agit en faveur de ses minorités francophones. Et l'on fait toujours abstraction des langues autochtones. Ottawa adopte en 1971 sa première politique de multiculturalisme, qui reconnaît aux Canadiennes et aux Canadiens le droit de préserver leur héritage culturel en tant que dimension essentielle du pays (Brosseau et Dewing, 2018), tout en prêtant appui aux langues non officielles ou « immigrantes » (Canada, 2012). C'est cette même protection au titre de « langues non officielles » que la *Loi sur le multiculturalisme canadien* de 1988 accordera aux langues autochtones, sans égard à leur relation particulière avec le Canada.

À l'échelle du pays, la *Loi sur les langues officielles* accorde aux Canadiennes et aux Canadiens le droit de recevoir des services fédéraux dans la langue officielle de leur choix, mais seulement lorsque le nombre le justifie. Vu le contexte et la tradition canadienne d'attribution des droits linguistiques, cette restriction était sans doute politiquement nécessaire à l'adhésion de la majorité anglophone. Entre respect des droits et réalisme politique, l'approche privilégiait ainsi l'esprit de compromis (MacMillan, 1998).

² Pour une chronologie des politiques linguistiques du Canada, voir https://www.clo-ocol.gc.ca/en/timeline?keys=&field_location_target_id=All&field_timeline_topic_target_id=249. Pour de plus amples détails sur l'élaboration de la *Loi sur les langues officielles*, voir Cardinal (2015).

Le référendum québécois de 1980 sur la souveraineté-association, qui propose qu'un Québec souverain maintienne des liens économiques avec le reste du Canada, est remporté par le camp du « Non » avec 59,56 % des voix contre 40,44 %. Par suite de cette consultation, Ottawa entreprend résolument de modifier la Constitution pour renforcer les droits linguistiques. Sa démarche mènera à l'adoption en 1982 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit les droits et libertés individuels dans le cadre du fédéralisme. En établissant l'égalité de statut du français et de l'anglais, la Charte confère une reconnaissance constitutionnelle aux langues officielles (articles 16-20) tout en garantissant aux citoyens issus des minorités de langue officielle le droit d'être instruits dans leur langue maternelle partout au pays (article 23). Elle reconnaît et confirme également les « droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada » (article 35). Aujourd'hui encore, ces droits restent toutefois à préciser et à développer par la voie du système judiciaire. La langue au titre de droit existant, par exemple, n'était pas un droit présumé dans le cadre des droits de l'article 35 avant son inscription dans la *Loi sur les langues autochtones de 2019*.

La Charte établit ainsi les fondements d'un troisième régime linguistique de reconnaissance, de protection et de prestation de services, qui troque l'esprit de compromis pour une approche des droits de la personne doublement axée sur la promotion des droits individuels et des droits linguistiques, c'est-à-dire l'égalité linguistique dans tous les domaines de la société canadienne (McMillan, 1998). Cette même approche sera appliquée à la nouvelle *Loi sur les langues officielles* de 1988, dont la partie V accorde aux fonctionnaires le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix, soulignant ainsi les droits linguistiques des employés de l'État pour la première fois depuis la Confédération. Elle enjoint aussi le gouvernement d'offrir de façon active ses services en français et en anglais dans les régions géographiques désignées bilingues, et non plus en fonction de la simple demande. Pour anticiper cette demande, il lui faudra dès lors aller au-delà de l'égalité formelle.

La partie VII de la *Loi de 1988* illustre également cette nouvelle approche des droits linguistiques. Elle confirme en effet l'obligation faite au gouvernement fédéral de promouvoir l'essor et la vitalité des minorités de langue officielle, et de leur assurer par conséquent les moyens nécessaires à leur épanouissement. L'ère ouverte par la Charte requiert donc de l'État une action nettement plus positive, que certaines provinces prendront à leur compte. Tout particulièrement l'Ontario, qui adopte en 1986 une première loi accordant des droits linguistiques à sa minorité francophone (Cardinal et Normand, 2013). Cette loi limite cependant la prestation de services aux situations où il est pratique et raisonnable de le faire (Cartwright, 1998), au lieu d'adopter l'approche axée sur les droits de la personne. De fait, le fédéralisme n'impose pas ses propres approches aux provinces. Quelques autres développeront des programmes de soutien aux langues non officielles. C'est le cas de la Nouvelle-Écosse, dont l'actuel ministre des Affaires gaéliques est chargé de promouvoir la langue et la culture gaéliques (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2022), et du Nouveau-Brunswick, dont le Cabinet a compté de 2016 à 2018 un ministre responsable des Affaires celtiques (Blanch, 2016).

Les territoires doivent aussi se conformer au régime linguistique fédéral, mais d'autres langues que l'anglais et le français y font l'objet d'une reconnaissance officielle. Dans les Territoires du Nord-Ouest, neuf autres deviennent ainsi langues officielles en 1984 (chipewyan, crie, gwich'in, inuinnaqtun, inuktitut, inuvialuktun, esclave du nord, esclave du sud et tlicho). Le Yukon reconnaît le français et l'anglais comme langues officielles en 2002, mais sa *Loi sur les langues* autorise aussi l'usage de langues autochtones à l'Assemblée législative (Bureau du commissaire aux langues officielles, 2012b). En 2008, le Nunavut désigne langues officielles le français, l'anglais et l'inuktitut, en vertu de la législation la plus complète jusqu'alors. Puis, en 2010, la province du Manitoba sera la première à reconnaître officiellement certaines langues autochtones. Sa *Loi sur la reconnaissance des langues autochtones* désigne sept

langues « actuellement parlées au Manitoba » (cri, dakota, déné, inuktitut, michif, ojibmée et oji-cri), sans toutefois prévoir de dispositions pour les valoriser.

La langue est au Canada une compétence « accessoire », ce qui veut dire que les provinces peuvent adopter leurs propres politiques linguistiques. Cela pourrait expliquer la très faible coordination qui sous-tend leur élaboration, sinon au Conseil des ministres sur la francophonie canadienne, chargé de favoriser la coopération intergouvernementale pour renforcer la dualité linguistique (Conseil des ministres sur la francophonie canadienne, 2022). Aucun mécanisme comparable ne vise l'amélioration et le développement des lois actuelles sur les langues autochtones, ce qui reste une lacune du système fédéral.

La Commission de vérité et réconciliation du Canada, créée en 2008 pour documenter l'histoire et l'incidence durable du système des pensionnats autochtones, a déposé en 2015 un rapport comprenant 94 « Appels à l'action ». Une sous-section du rapport, qui regroupe les Appels 13 à 17, décrit les répercussions de ce système sur les langues et les cultures autochtones. En 2019, Ottawa répond à l'Appel 14 en adoptant la *Loi sur les langues autochtones* (gouvernement du Canada, 2019b), qui confirme l'intégration de son engagement de réconciliation à l'approche fédérale des politiques linguistiques (Gouvernement du Canada, 2021). La nécessité d'élargir aux langues autochtones l'approche du compromis politique et des droits de la personne, qui s'est finalement imposée après des décennies de pression des groupes de défense des intérêts autochtones, a donné lieu à la participation de l'Assemblée des Premières Nations, de l'organisation Inuit Tapiriit Kanatami et du Ralliement national des Métis (trois organismes nationaux représentant les intérêts des membres inscrits des Premières Nations, des Inuits et des Métis) à l'élaboration conjointe des politiques linguistiques.

Débats en cours et pressions en faveur du changement

Le régime linguistique canadien ne fait pas l'unanimité au pays, entre autres chez des acteurs inquiets de la progression des droits linguistiques. C'est le cas des détracteurs de la politique sur les langues officielles, pour qui elle ne viserait qu'à faire le bonheur du Québec au sein de la fédération. Certains voient aussi le français comme une langue réservée aux seules élites. Et d'autres jugent trop coûteuse la protection des droits linguistiques au prétexte que les données statistiques ne justifient pas les ressources publiques qu'on y consacre (McCullough, 2015 et 2020). Ces différents arguments sont régulièrement brandis depuis la Confédération pour contester la reconnaissance du français comme langue officielle (Aunger, 2001). À l'époque, l'Ordre d'Orange du Canada et le mouvement *Canada First* défendaient ardemment la supériorité de la langue anglaise (Berger, 1970). Et l'on retrouvera leurs héritiers dans les années 1970 au sein du mouvement *Bilingual Today, French Tomorrow*, dont le discours sera repris dans les années 2000 par des groupes comme *Canadians for Language Fairness*, particulièrement actif dans la région d'Ottawa et résolument opposé au bilinguisme dans la fonction publique fédérale. Un rejet partagé par les opposants à la protection des langues autochtones, qui soutiennent qu'il faudrait en protéger pas moins d'une soixantaine.

Les détracteurs du français langue officielle se plaisent à rappeler que le Canada est un pays multilingue. De fait, provinces et territoires s'emploient à promouvoir le multilinguisme par des programmes éducatifs, comme ils en ont la prérogative (Cardinal et Léger, 2018). Ils ont aussi un rôle clé à jouer pour favoriser les langues autochtones. Mais on oppose souvent la reconnaissance de ces langues à celle du français langue officielle (Haque et Patrick, 2015). Le cas échéant, l'anglais est généralement présenté comme une langue neutre, un outil de communication plus facile à apprendre que le français et plus utile pour trouver du travail (Hébert, 2021).

Si les opposants à la promotion du français ou des langues autochtones restent bruyants, les enquêtes d'opinion montrent que les Canadiennes et les Canadiens maintiennent leur appui aux langues officielles, malgré certaines variations entre provinces (Environics Institute, 2020). Les francophones et anglophones du pays formeraient deux solitudes, selon le titre du célèbre roman de Hugh MacLennan paru en 1945, mais la *Loi sur les langues officielles* contribue à les rapprocher. On observe de surcroît un soutien grandissant aux langues autochtones : un sondage Nanos réalisé en 2017 pour l'Assemblée des Premières Nations a révélé que les Canadiens appuyaient majoritairement la proposition de loi sur les langues autochtones (Nanos, 2017).

Cet appui au régime linguistique canadien est d'autant plus nécessaire qu'il reste d'importants défis à relever. Les groupes de langue officielle, plus particulièrement les communautés francophones hors Québec et les peuples autochtones, doivent encore lutter pour croître en nombre, se faire entendre par les autorités locales, provinciales et fédérales, et accéder à des services dans leur langue. La demande accrue pour des programmes d'immersion en français, où toutes les matières sont enseignées dans l'autre langue officielle, exerce sur Ottawa des pressions en faveur d'un meilleur financement de l'apprentissage du français chez les jeunes. Et hors Québec, l'enseignement postsecondaire en français constitue plus que jamais un facteur clé de la vitalité des communautés francophones.

Un autre enjeu déterminant pour l'avenir des communautés francophones hors Québec réside dans leur capacité d'attirer une immigration d'expression française (Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 2018). Ces communautés sont dispersées à travers le pays, par exemple au nord du Nouveau-Brunswick, où se concentrent une grande partie des 32 % de francophones de la province. L'Ontario compte environ 1,5 million d'habitants pouvant s'exprimer en français. Ceux qui sont de langue maternelle française vivent surtout à l'est et au nord de la province, alors que la région du Grand Toronto accueille de plus en plus d'immigrants francophones. Dans les autres provinces, on trouve des concentrations de francophones à Saint-Boniface (Manitoba), Edmonton, Calgary et Vancouver. À l'instar du Québec, ces communautés s'inquiètent toutes de leur faible taux de fécondité et du vieillissement de leur population (Cardinal et Léger, 2018).

Au Québec, la promotion du français comme langue commune et langue de travail, notamment chez les populations immigrées, est un souci constant du gouvernement et des employeurs. Adoptée en 1977, la *Charte de la langue française* de la province exige que les enfants issus de l'immigration soient instruits en français jusqu'à la fin du secondaire. Cette mesure a fait l'objet de contestations judiciaires, mais la Cour suprême du Canada en a confirmé la légalité. Aux yeux du gouvernement canadien, l'intégration de ces enfants au système scolaire français constitue une mesure nécessaire à l'unité nationale (Cardinal, 2000).

Le français reste la langue de travail de la majorité de la population active du Québec, mais la situation inquiète le gouvernement de la province. Statistique Canada a ainsi révélé que le français langue de travail a reculé de 20 à 19 % à l'échelle du Canada depuis 2006 (Statistique Canada, 2006; Statistique Canada, 2017a). À Montréal, il a reculé durant la même période de 73 à 71 %. Et son usage a diminué de 66 à 61 % dans les entreprises sous réglementation fédérale (Statistique Canada, 2017a). C'est en partie pour inverser ces tendances que Québec a déposé en 2021 le projet de loi 96 visant à réformer en profondeur la *Charte de la langue française* (Assemblée nationale du Québec, 2021).

L'enseignement supérieur suscite aussi d'importantes frictions, notamment face à l'apparente démission des universités québécoises en matière de promotion du français comme langue scientifique (Chevrier, 2020). Maintes voix appellent les enseignants, chercheurs et le gouvernement du Québec à se pencher

sans délai sur l'exigence de publier en anglais pour être reconnu par ses pairs, l'attrait grandissant des études en anglais chez les populations francophones et immigrées, et la qualité du français des étudiants (Lacroix, 2020 ; Chevrier, 2020).

La plupart des locuteurs de langues autochtones ont aujourd'hui plus de 50 ans. Pour cette génération, l'obtention d'un diplôme universitaire relevait de l'exception étant donné les obstacles à surmonter pour faire des études postsecondaires et les pratiques des pensionnats autochtones, qui n'étaient pas centrées sur l'obtention d'une éducation de niveau universitaire.

D'où l'importance que revêt aujourd'hui l'accès à l'éducation en langues autochtones. Selon les chercheurs autochtones qui plaident pour un enseignement immersif dans ces langues, la pression qui incite les jeunes à quitter leurs réserves (où cet enseignement serait plus accessible) pour fréquenter une école régulière constitue la principale cause du décrochage scolaire et explique la faiblesse de la santé communautaire plus globalement (Nicholas, 2011). L'incitation à s'assimiler à la langue dominante, de même que les insuffisances de l'enseignement bilingue dans les écoles publiques, marginalisent des élèves autochtones souvent en retard sur leurs camarades de classe. Ce qui renforce le message selon lequel les langues autochtones sont inférieures aux langues dominantes que sont le français et l'anglais (Nicholas, 2011). Alors que le suicide constitue un fléau chez les Autochtones, rappelons ici que le taux de suicide est nul dans les communautés dont plus de la moitié des habitants parlent leur propre langue (Whalen *et al.*, 2016).

Les obstacles que doivent franchir les Autochtones pour obtenir un brevet d'enseignement font en sorte que les enseignants actuels sont peu susceptibles de parler une langue autochtone et connaissent mal la culture qui s'y rattache. Or les écoles disent manquer d'instituteurs pour offrir des programmes d'immersion et invoquent cette pénurie pour limiter à un seul cours l'enseignement des langues autochtones au lieu d'offrir un enseignement immersif.

Au Nunavut, la promulgation en 2008 de la *Loi sur la protection de la langue inuit* (CanLii, 2022) et des modifications à la *Loi sur l'éducation du Nunavut* (gouvernement du Nunavut, 2008) avait permis la plus grande avancée des droits linguistiques autochtones au Canada. Mais l'Assemblée législative du Nunavut a adopté en 2020 le *Projet de loi n° 25, loi modifiant la Loi sur l'éducation et la Loi sur la protection de la langue inuite* (Assemblée législative du Nunavut 2020), qui a reporté les échéances cibles de 2020 à 2039 tout en réduisant les exigences éducatives, lesquelles prévoyaient d'ambitieux programmes d'immersion mais se limiteront plutôt à des classes d'enseignement en inuit. Ce qui a incité la Nunavut Tunngavik Incorporated à déposer une action en justice pour violation de ses droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (affaire en cours). Cet affaiblissement du cadre législatif du Nunavut constitue une perte considérable au chapitre des droits linguistiques autochtones. Il révèle aussi l'incohérence du développement global de ces droits, mené de façon ponctuelle au gré de lois et de mesures qui ajoutent rarement aux gains antérieurs ou qui s'appliquent de façon inégale à l'échelle du pays.

Réformes récentes, réformes possibles

Le soutien d'Ottawa aux langues autochtones s'amorce en 2005 avec l'Accord de Kelowna (Accord de Kelowna, 2005), qui s'ajoute aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996). Suivra bientôt la création de l'Initiative des langues autochtones, branche du ministère du Patrimoine canadien chargée de financer les projets linguistiques autochtones (Patrimoine canadien, 2015). Mais dès 2006, les allocations de

fonds sont réduites de 172 millions de dollars sur 10 ans à 40 millions sur huit ans, de sorte que seuls 28 % des projets bénéficieront d'un financement. Cette réduction survient à un moment critique de recul des générations de locuteurs, qui met en évidence la dimension cruciale de l'aide financière du gouvernement fédéral aux langues autochtones.

La *Loi sur les langues autochtones* de 2019 vient préciser le rôle d'Ottawa face au déclin de ces langues et la responsabilité qui lui incombe d'inverser la tendance. Son préambule établit que « les langues autochtones furent les premières langues utilisées dans les territoires qui sont aujourd'hui situés au Canada », qu'elles « ont occupé une place importante dans les relations que les Européens et les peuples autochtones ont tissées entre eux », tout en contribuant au développement du pays. Il fait aussi état des politiques et des pratiques gouvernementales discriminatoires comme les pensionnats autochtones, qui « ont été néfastes pour les langues autochtones et ont contribué de manière importante à l'érosion de celles-ci ». Il ajoute que « le gouvernement du Canada s'est engagé à octroyer un financement adéquat, stable et à long terme en ce qui touche la réappropriation, la revitalisation, le maintien et le renforcement des langues autochtones » et que les « peuples autochtones sont les mieux placés pour jouer un rôle de premier plan » en la matière (Gouvernement du Canada, 2019b).

La *Loi* compte quatre dispositions fondamentales pour la promotion des droits linguistiques autochtones :

- a) affirmation des langues autochtones en tant que droit reconnu et confirmé par l'article 35 de la Constitution ;
- b) engagement en faveur d'un financement adéquat, stable et à long terme ;
- c) engagement de soutien à la collaboration intergouvernementale ;
- d) création d'un Bureau du commissaire aux langues autochtones.

Les trois premières dispositions paraissent audacieuses au regard de la législation fédérale. Historiquement, comme nous l'avons vu, l'éclaircissement des droits constitutionnels a été confiée aux tribunaux. Or l'engagement de financer des initiatives linguistiques n'obligeait pas les futurs gouvernements à s'y conformer, mais il sera finalement accepté par l'ensemble des parties. L'engagement envers la collaboration intergouvernementale, qui repose sur la participation volontaire des provinces et territoires, a tout de même suscité certaines critiques de la part du Québec. La dernière disposition sur la création d'un Bureau du commissaire aux langues autochtones reste controversée. Si elle figure parmi les « Appels à l'action » du rapport de la Commission de vérité et réconciliation, des consultations nationales ont révélé chez certains la crainte que ce nouvel organisme puise à des fonds essentiels à la promotion des langues autochtones (Assemblée des Premières Nations, 2017). Pour ses partisans, le Bureau vient répondre au besoin de se doter d'un organisme qui surveille l'application de la Loi par le gouvernement et assure une certaine coordination nationale. Mais on a tout de même déploré que la Loi ne prévoie aucune mesure d'exécution.

Ces nouveaux éléments ont frayé la voie à une quatrième génération de politiques linguistiques au Canada, qui reconnaît la participation de l'État aux tentatives de renforcement des langues autochtones. Cette nouvelle vague de mesures vise à clarifier et affirmer que ces langues constituent un droit ancestral reconnu à l'article 35, mais aussi à créer une infrastructure de soutien susceptible d'inverser leur recul et de dynamiser par de nouveaux moyens leur usage dans la société actuelle. L'intégration à l'article 35 de l'affirmation des droits linguistiques pourrait toutefois poser problème, puisqu'elle soulève une interrogation sur le rôle arbitral des tribunaux. Elle ouvre donc la voie à d'éventuels litiges.

L'élaboration de la *Loi sur les langues autochtones* de 2019 a nécessité de trouver le juste équilibre entre l'énonciation précise des relations futures avec les peuples autochtones et la création de liens subtils qui leur permettront d'en diriger le processus. Pour autant, ses dispositions insistent trop peu sur l'importance cruciale de la collaboration intergouvernementale pour stimuler la résurgence des langues autochtones. L'éducation relève au Canada de la compétence des provinces et des territoires, et les élèves autochtones doivent avoir accès à leur langue sur les bancs de l'école pour vraiment la maîtriser. Skutnabb-Kangas et Phillipson (1995) ont examiné les exigences minimales des droits linguistiques de la personne et leurs modes d'application dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la justice. Et si l'on se fie à leurs conclusions, la *Loi sur les langues autochtones* ne saurait former la base d'un mouvement national d'apprentissage de ces langues comme langues premières des peuples autochtones, pas plus qu'elle ne crée une économie linguistique qui favoriserait leur usage en milieu de travail (comme le fait la *Loi sur les langues officielles* pour l'usage du français et de l'anglais dans la fonction publique fédérale).

Par rapport à la *Loi sur les langues autochtones* fédérale, le cadre législatif du gouvernement du Nunavut prend beaucoup mieux en compte les droits linguistiques de la personne en soutenant la prestation de services en langue autochtone, les droits en milieu de travail et une législation scolaire complémentaire. Insuffisante dans tous ces domaines, la Loi fédérale s'inscrit plutôt dans la tradition canadienne d'élaboration graduelle des lois, corrigées et améliorées au gré des révisions législatives. Mais ce long processus de compromis suivi d'améliorations est particulièrement malheureux à l'heure où les communautés autochtones perdent à un rythme alarmant les derniers locuteurs de leurs langues.

En juin 2021, le gouvernement du Canada déposait le *Projet de loi visant l'égalité réelle du français et de l'anglais et le renforcement de la Loi sur les langues officielles* (projet de loi C-32), en réponse à la demande des groupes de langue officielle qui l'exhortaient à moderniser la *Loi sur les langues officielles* de 1988 (Patrimoine Canada, 2021). Ottawa reconnaissait ainsi la nécessité de protéger le français en prenant appui sur plus de 20 ans d'une jurisprudence confirmée dans les jugements *Beaulac* et *DesRochers* de la Cour suprême, lesquels établissent les fondements d'une approche favorisant l'égalité réelle.

Selon le jugement *DesRochers*, l'égalité formelle suppose un traitement identique des minorités et des majorités – ou des francophones et des anglophones – alors que « l'égalité réelle est réalisée lorsque l'on prend en considération, là où cela est nécessaire, des différences dans les caractéristiques et les circonstances de la communauté minoritaire, en offrant des services avec un contenu distinct ou au moyen d'un mode de prestation différent afin d'assurer que la minorité reçoive les services de la même qualité que la majorité. Cette démarche est la norme en droit canadien » (Conseil du Trésor du Canada, 2020).

Le projet de loi C-32 propose de nouvelles mesures positives visant à promouvoir le français partout au pays, y compris par des investissements majeurs en matière d'enseignement du français langue maternelle et langue seconde. Il établit la nécessité de soutenir les institutions des minorités de langue officielle dans le domaine de l'éducation, désignant notamment CBC/Radio-Canada comme une institution clé à cet effet. Il recommande d'exiger le bilinguisme (français-anglais) des juges de la Cour suprême du Canada. Il souligne l'importance de protéger et de promouvoir le français à l'échelle du pays, y compris au Québec, précisant que le gouvernement fédéral doit servir d'exemple en améliorant la conformité de ses propres institutions. Et il propose de renforcer les pouvoirs du commissaire aux langues officielles. Enfin, il préconise que le français soit la langue de travail et de prestation de services non seulement au gouvernement fédéral mais dans les sociétés privées sous réglementation fédérale, tant au Québec que dans les régions du pays à forte présence francophone.

Le projet de loi C-32 n'a pu être adopté avant les élections fédérales d'août 2021. Mais au lendemain de sa réélection, le gouvernement libéral de Justin Trudeau a promis de déposer un projet de loi semblable. Au mois de mars 2022, le gouvernement reprenait l'essentiel de son projet et déposait le projet de loi C-13 (gouvernement du Canada 2022). Il réorganise les dispositions du premier projet de loi afin de réaffirmer l'égalité des langues officielles au pays, mais rappelle aussi le caractère unique du français comme langue officielle minoritaire au Canada et en Amérique du nord. Il réorganise les dispositions du premier projet de loi afin de réaffirmer l'égalité des langues officielles au pays, mais réaffirme également le caractère unique du français comme langue officielle minoritaire au Canada et en Amérique du nord. Le projet de loi C-13 se distingue du projet de Loi C-32 en ajoutant le caractère réparateur de la nouvelle loi en vue de garantir la pérennité du français au pays. Il renforce les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles en lui conférant un pouvoir de sanctions pécuniaires dans le secteur des transports et ajoute que le gouvernement canadien doit se donner des objectifs, des cibles et des indicateurs pour renforcer l'immigration francophone en contexte minoritaire au pays. Enfin, il scinde en deux le projet de loi C-32 en créant une loi distincte à l'intérieur de la nouvelle *Loi sur les langues officielles* qui portera de façon plus précise sur les responsabilités du gouvernement canadien en vue de permettre l'usage du français dans les entreprises privées de compétence fédérale.

Le projet de loi C-13 a été très bien accueilli par les principaux acteurs au pays. Toutefois, advenant son adoption, l'application de nouvelles dispositions sur l'égalité réelle pourrait se heurter à des écueils politiques, voire s'étendre sur de nombreuses années. Différents facteurs pourraient influencer sur cette mise en œuvre, dont un changement de gouvernement, des besoins en ressources, ou encore le degré d'adhésion ou de résistance de fonctionnaires ou d'élus. D'autant que toute nouvelle politique doit être évaluée selon son interaction avec les autres mesures et actions gouvernementales dans le même domaine. Le gouvernement fédéral devra donc établir des mécanismes de gouvernance et des calendriers détaillés pour assurer l'application de toutes nouvelles modifications législatives et administratives.

Du côté des provinces, le projet de loi proposé par le gouvernement du Québec en vue de réformer la *Charte de la langue française* a suscité peu de résistance chez les partis d'opposition et devrait être adoptée en 2022. L'Ontario, dont la *Loi sur les services en français* était restée inchangée pendant 35 ans (Macdonald-Dupuis 2021), a adopté de nouvelles mesures en vue d'offrir ses services en français de façon plus active (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Quant au Nouveau-Brunswick, tenu de revoir sa *Loi sur les langues officielles* tous les 10 ans, il a déposé en décembre 2021 le rapport sur son dernier examen (Radio-Canada, 2021 ; Cabinet du premier ministre du Nouveau-Brunswick, 2021). À ce jour, le gouvernement de la province n'a toujours pas donné suite au rapport.

Pour favoriser l'égalité réelle préconisée dans les jugements *Beaulac* et *DesRochers*, toute modernisation doit aussi intégrer la reconnaissance du statut particulier des peuples autochtones, dont les langues figurent désormais parmi les droits protégés par la Constitution. Or la *Charte de la langue française* du Québec ne compte aucune disposition sur la prestation de services en langue autochtone. Elle invite les commissions scolaires Crie et Kativik à privilégier le français comme langue d'instruction (au lieu de favoriser une économie locale de langue autochtone). Et son article 97 précise que les réserves « indiennes » ne « sont pas soumises à la présente loi ». Les dérogations aux exigences liées au français se limitent toutefois aux populations relevant des commissions scolaires crie et inuite de la Baie James, aucune disposition ne visent d'autres communautés comme les Innus ou les Haudenosaunee.

La législation sur les langues autochtones ne progresse que lentement à l'échelle des provinces, seul le Nouveau-Brunswick ayant fait des progrès depuis la promulgation de la *Loi sur les langues autochtones* par

le gouvernement canadien. Les peuples autochtones poursuivent toutefois l'élaboration de leurs propres lois en vue d'établir des normes minimales et d'ambitieux repères au sein de leurs propres territoires et communautés. En 1999, la Première Nation de Kahnawake fut la première à instaurer des lois linguistiques territoriales, centrées sur l'apprentissage des langues et leur usage par les dirigeants (chef et Conseil) et les entreprises. Les Premières Nations possédant des écoles d'immersion et de solides programmes en langue autochtone sont les mieux placées pour élaborer de telles lois, mais une aide fédérale serait nécessaire pour financer un enseignement immersif qui concrétiserait nombre de leurs ambitions.

Conclusion

Dans l'ensemble, le Canada a entrepris d'adapter ses politiques linguistiques aux besoins des premiers intéressés par leur application. En résumé, le régime linguistique canadien a amorcé sa transition d'une égalité formelle vers une égalité réelle en matière de traitement du français et des langues autochtones. Le principe d'égalité réelle énoncé dans le projet de loi C-13 visant à réformer la *Loi sur les langues officielles* vient reconfigurer et rééquilibrer la dynamique du pouvoir entre les groupes linguistiques. Il modifie aussi certaines règles du jeu, de manière à revitaliser l'égalité du français et de l'anglais, mais il reste à voir si son application renforcera la sécurité linguistique des Québécois francophones et des minorités francophones hors Québec. Car ce nouveau compromis devra s'accompagner de ressources permettant de valoriser ces communautés et d'en faire un lieu où leurs membres peuvent vivre en français. Le régime linguistique du Canada devrait en outre reconnaître l'importance du français au Québec comme langue de travail et d'instruction.

Mais ces diverses formes de reconnaissance n'insistent pas suffisamment sur l'inégalité du rapport entre les langues autochtones et les langues officielles du pays, ni entre le français et l'anglais. La représentation inégale de ces langues caractérise également le compromis linguistique entre francophones et anglophones dont témoigne l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui s'applique uniquement au Québec et aux anglophones de cette province, mais à aucune autre province fondatrice du pays. De surcroît, l'approche canadienne des langues autochtones se heurte à de nombreux défis à l'heure où les peuples autochtones misent sur une approche fondée sur l'équité pour faire reconnaître la situation critique de leurs langues, lesquelles sont porteuses d'un savoir multigénérationnel issu des territoires qui les ont vu naître et ne sont parlées nulle part ailleurs dans le monde. Bien que les lois récemment promulguées se veulent une réponse aux maux provoqués par une tentative de « linguicide », il reste beaucoup à faire pour en panser les plaies et en renverser tous les effets.

La reconnaissance des minorités linguistiques et nationales dans les sociétés multilingues et multinationales reste un enjeu d'une grande actualité. Les politiques linguistiques relèvent au Canada d'une longue tradition mais restent susceptibles d'amélioration. Comme toute politique publique, les politiques linguistiques doivent être repensées et actualisées pour conserver leur légitimité et leur efficacité. Il est donc judicieux de les soumettre à un examen périodique, comme le prévoient la *Loi sur les langues autochtones* et les dernières lois fédérales et provinciales, mais elles doivent aussi constituer une priorité des rencontres ministérielles fédérales, provinciales et territoriales. De plus amples recherches seront nécessaires pour évaluer la capacité du gouvernement canadien à faire adopter sa législation actualisée et appliquer sa nouvelle *Loi sur les langues autochtones*. Tout comme il faudra étudier en détail les progrès des provinces et territoires en matière d'élaboration, d'examen et de promotion de leurs propres politiques linguistiques. Selon cette perspective, il faudra approfondir la recherche sur les processus internes qui servent aux États multinationaux et multilingues à mettre en œuvre des politiques linguistiques fondées sur les principes d'une égalité réelle, et non plus simplement formelle.

Références

- Aunger, Ed. 2001, « Justifying the End of Official Bilingualism: Canada's North-West Assembly and the Dual-Language Question, 1889-1892 », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 34(3) : 451-486.
- Assemblée des Premières Nations, 2017, « Initiative de l'Assemblée des Premières Nations sur les langues autochtones – Rapport sur les séances nationales de mobilisation », 5 décembre 2017.
- Assemblée législative du Nunavut, 2020, « An Act to Amend the Education Act and the Inuit Language Protection Act of Nunavut ». <https://assembly.nu.ca/sites/default/files/Bill-25-5A2S-AATA-Education-Act-and-ILPA-EN-FR-Assent.pdf>
- Assemblée nationale du Québec, 2021, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, <http://m.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-96-42-1.html>
- Berger, T. 1970, *The Sense of Power: Studies in the Ideas of Canadian Imperialism, 1867-1914*, Toronto : Presses de l'Université de Toronto.
- Blanch, Vanessa, 2016, « Brian Gallant's new Celtic affairs cabinet post blasted as 'bizarre' », 16 juin. <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/celtic-affairs-gallant-mario-levesque-1.3619872>
- Brosseau, Laurence et Michael Dewing, 2018, « Le Multiculturalisme canadien », Bibliothèque du Parlement, 3 janvier. https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/200920E
- Bureau du commissaire aux langues officielles, 2012a, *Droits linguistiques*. <https://www.ocol-clo.gc.ca>
- Bureau du commissaire aux langues officielles, 2012b, « Le Yukon adopte la Loi sur les langues ». <https://www.clo-ocol.gc.ca/en/timeline-event/yukon-adopts-its-languages-act>
- Cabinet du premier ministre du Nouveau-Brunswick, 2021, « Rapport de la révision de la Loi sur les langues officielles », 21 décembre. https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/premier/news/news_release.2021.12.0920.html
- CanLii, 2022, « Inuit Language Protection Act », 21 janvier. <https://www.canlii.org/en/nu/laws/stat/snu-2008-c-17/latest/snu-2008-c-17.html>
- Cardinal, F. 2000, « Ottawa défend la Loi 101 devant l'UNESCO », *Le Devoir*, 1^{er} juillet 2000.
- Cardinal, L. 2015, « Language Regime and Language Politics in Canada », dans L. Cardinal et S. Sonntag (eds.), *Language Regimes and State Traditions*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 29-43.
- Cardinal, Linda et Colin Williams, 2020, « Bridging the Gap Between the Politics of Recognition and the Politics of Language Service Delivery in Ontario and Wales », *Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies*, n° 84. <https://rig-td.si/en/issues/?function=84>
- Cardinal, Linda et Rémi Léger, 2018, « The Politics of Multilingualism in Canada. A neo-institutional approach ». In François Grin et Peter Kraus (eds.), *The Politics of Multilingualism. Europeanisation, Globalisation and Linguistic Governance*, Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 2018, 19-37.
- Cardinal, Linda et Rémi Léger, 2019, « Ethnocultural and Linguistic Diversity: New Challenges to Canada's Language Regime », dans Thomas Ricento (ed.), *Language policies in Canada and in the United States*. Cambridge, Cambridge University Press, 300-317.
- Cardinal, L. et M. Normand. 2013. « Distinct Accents ». In J.-F. Savard, A. Brassard et L. Côté (eds.) *Quebec-Ontario Relations : A Shared Destiny?* Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 119-144.

Cartwright, Don, 1998, « French-Language Services in Ontario: A Policy of ‘Overly Prudent Gradualism’ », dans Thomas Ricento et Barbara Burnaby (eds.), *Language and Politics in Canada and in the United-States : Myths and Realities*. Mahwa, NJ : L. Erlbaum, 273-99.

Chevrier, Marc, 2020. « La langue invisible. Le confinement du français dans l’enseignement supérieur au Québec », *Arguments*, texte hors-série. <http://www.revueargument.ca/article/2020-09-09/740-la-langue-invisible-le-confinement-du-francais-dans-lenseignement-superieur-au-quebec.html> 1.

Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l’action*, Winnipeg, Manitoba, Commission de vérité et réconciliation du Canada. https://fnccaringsociety.com/sites/default/files/truth_and_reconciliation_commission_of_canada_calls_to_action.pdf

Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. <http://data2.archives.ca/e/e448/e011188230-03.pdf>

Conseil des ministres sur la francophonie canadienne, 2022. <https://cmfc-mccf.ca/en/>

Conseil du Trésor du Canada, 2020, Grille d’analyse (égalité réelle), Desrochers c. Canada. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/official-languages/public-services/analytical-grid-substantive-equality.html>

Corbeil, Jean-Pierre, 2007, *L’embarras des langues*. Montréal : Québec Amériques.

Deslisle, Jean, 2009, « Cinquante ans d’interprétation parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, 32 (2) : 26-31.

DesRochers c. Canada (Industrie), 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194.

Environics Institute, 2020, « Sondage de 2020 auprès des Canadiens – Rapport n° 3, Identité, valeurs et situation du français – Partie III : la situation du français », <https://www.environicsinstitute.org/docs/default-source/default-document-library/confed-survey-2020-3-part3-final4d2ec807dd0b484b8cb1c3cc69814936.pdf>

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, (2018), « Immigration francophone ». <https://fcfa.ca/immigration-francophone/>

Friedrich, Doris, 2021, « Controversies Around Endangered Indigenous Languages in the Canadian Arctic (Part I) », 4 février 2021. <https://www.thearcticinstitute.org/controversies-endangered-indigenous-languages-canadian-arctic-part-i/>

Gouvernement du Canada, 2019a, « Statistiques sur les langues officielles au Canada », 3 avril 2019. <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/official-languages-bilingualism/publications/statistics.html>

Gouvernement du Canada, 2019b, « Loi sur les langues autochtones », SC 2019. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-7.85/page-1.html>

Gouvernement du Canada, 2021, *Français et anglais : vers une égalité réelle des langues officielles au Canada*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/pch/CH14-50-2021-eng.pdf

Gouvernement du Canada, 2022, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l’usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d’autres lois*. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/44-1/projet-loi/C-13/premiere-lecture>

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2022, « Affaires gaéliques ». <https://beta.novascotia.ca/government/gaelic-affairs>

Gouvernement du Nunavut, 2008. « Nunavut Education Act », 18 septembre 2008.

<https://www.gov.nu.ca/sites/default/files/e2008snc15.pdf>

Gouvernement de l'Ontario, 2021, « L'Ontario améliore l'accès aux services de première ligne en français », Toronto : Salle de presse de l'Ontario, 5 novembre.

<https://news.ontario.ca/en/release/1001107/ontario-improving-access-to-frontline-services-in-french>

Haque, Eve et Donna Patrick, 2015, « Indigenous languages and the racial hierarchisation of language policy in Canada », *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 36:1, 27-41, DOI:

10.1080/01434632.2014.892499. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01434632.2014.892499>

Hébert, Virginie, 2021, *L'anglais en débat au Québec*, Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Kelowna (Accord), 2005, Une série d'ententes entre le gouvernement du Canada, les premiers ministres des provinces et territoires du Canada et les chefs de cinq nations autochtones du Canada.

<https://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/K-0.65/page-1.html>

Lacroix, Frédéric. (2020). *Pourquoi la Loi 101 est un échec ?*, Montréal : Boréal.

Macdonald-Dupuis, Natasha, 2021, « Le gouvernement Ford présente sa réforme de la Loi sur les services en français, Radio-Canada », 4 novembre. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1837060/mulroney-loi-service-francais-doug-ford-francophonie-afg>

Macmillan, Michael, 1998, *The Practice of Language Rights in Canada*, Toronto : Presses de l'Université de Toronto.

McCullough, J.J., 2015, « Bilingualism is the demand of Canada's linguistic aristocracy », *National Post*, 4 avril. Aristocracy <https://nationalpost.com/opinion/j-j-mccullough-bilingualism-is-the-demand-of-canadas-linguistic-aristocracy>

McCullough, J.J., 2020, « Opinion: Canada's French-English bilingualism is bad policy — and worse politics », *Washington Post*, 24 janvier. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/01/24/canadas-french-english-bilingualism-is-bad-policy-worse-politics/>

Nanos, 2017, sondage sur la préservation des langues autochtones, mars 2017. <https://nanos.co/wp-content/uploads/2017/07/2017-994-afn-language-populated-report-with-tabs-r.pdf>

Nicholas, Andrea Bear, 2011, « Linguicide. Submersion education and the killing of languages in Canada », *Briarpatch*, 1^{er} mars. <https://briarpatchmagazine.com/articles/view/linguicide>

Norris, Mary Jane, 2006, « Aboriginal Languages in Canada: Trends and Perspectives on Maintenance and Revitalization », *Aboriginal Policy Research Consortium International*, 122. <https://ir.lib.uwo.ca/aprci/122>

Patrimoine Canada, 2015, Évaluation de l'Initiative des langues autochtones, 2009-2010 à 2013-2014, Ottawa : gouvernement du Canada.

<https://www.canada.ca/content/dam/pch/documents/corporate/publications/evaluations/ali-july-2015-eng.pdf>

Patrimoine Canada, 2021, Dépôt du Projet de loi visant l'égalité réelle du français et de l'anglais et le renforcement de la Loi sur les langues officielles (projet de loi C-32).

<https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2021/06/introduction-of-bill-c-32-an-act-for-the-substantive-equality-of-french-and-english-and-the-strengthening-of-the-official-languages-act.html>

R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768.

Radio-Canada, 2021, « Révision de la Loi sur les langues officielles : les consultations publiques commencent », 5 mai 2021. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1790041/loi-langues-officielles-consultations-publiques-revision-nouveau-brunswick>

Skuttnabb-Kangas, Tova et Robert, Phillipson (eds.), 1995, *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*, Berlin: Mouton de Gruyter & Co.

Smith, David E., 2010, *Federalism and the Constitution of Canada*, Toronto: Presses de l'Université de Toronto.

Smith, David E., 2002, « The Westminster Model in Ottawa: A Study in the Absence of Influence », *British Journal of Canadian Studies* 15, n° 1-2 : 54-64.

Statistique Canada, 2006, Recensement de la population de 2006. Guide de référence sur le travail. Travail (y compris l'activité sur le marché du travail, le secteur et le métier).

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/rt-td/lbr-tra-fra.cfm>

Statistique Canada, 2016, Tableaux de données, Recensement de 2016.

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?TABID=2&LANG=F&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GL=-1&GID=1235625&GK=1&GRP=1&O=D&PID=109661&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2016&THEME=118&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>

Statistique Canada, 2017a, Guide de référence sur le travail, Recensement de la population, 2016.

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/guides/012/98-500-x2016012-eng.cfm>

Statistique Canada. 2017b, Les langues autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits.

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016022/98-200-x2016022-fra.cfm>

Statistique Canada, 2021a, Langue maternelle de la personne.

<https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=34023>

Statistique Canada, 2021b, Première langue officielle parlée de la personne.

<https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=34004>

Statistique Canada, 2016, Recensement du Canada, 2016, Langues autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016022/98-200-x2016022-eng.cfm>

Turgeon, Luc et Alain-G. Gagnon, 2013, « The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual Federations : A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland », *Regional and Federal Studies* 23 (4) : 407-425.

Vipond, Robert, 1991, *Liberty and Community and the Failure of the Canadian Constitution*, New York : State University of New York Press.

Walker, Nick, 2017, « Mapping Indigenous languages in Canada », *Canadian Geographic*, December 15. <https://www.canadiangeographic.ca/article/mapping-indigenous-languages-canada>

Whalen, D.H., Moss, M., et Baldwin, D., 2016, « Healing through language: Positive physical health effects of indigenous language use », *F1000Research*, 5 (852) : 1-10.

<https://doi.org/10.12688/f1000research.8656.1> <https://doi.org/10.12688/f1000research.8656.1>

Auteurs

Linda Cardinal est professeure et membre de l'équipe rectorale de l'Université de l'Ontario français à Toronto depuis 2021. Elle est aussi membre du Centre d'études en gouvernance et professeure émérite à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Elle est reconnue au plan international pour ses travaux sur les régimes linguistiques comparés et les politiques linguistiques.

Miranda Huron est directrice du programme Éducation et Affaires autochtones de l'Université Capilano et doctorante en codéveloppement des politiques autochtones à l'Université de la Colombie-Britannique. Elle a été directrice du secteur Langue et Culture de l'Assemblée des Premières Nations, participant à ce titre à l'élaboration de la *Loi sur les langues autochtones*.

Conception de la couverture par Olakunle Adeniran

ISSN: 1922-558X (en ligne ISSN 1922-5598)



Forum des fédérations
75, rue Albert, bureau 411 Ottawa, Ontario
(Canada) K1P 5E7

forumfed.org

Les textes hors-séries sont financés en partie par les pays suivants : Brésil, Canada, Éthiopie, Allemagne, Inde et Suisse