

Un territoire aux voix multiples

par Steven Nitah, député territorial

En 1984, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) a adopté l'Ordonnance sur les langues officielles, laquelle reconnaissait l'anglais et le français comme langues officielles. L'Ordonnance accordait une reconnaissance aux langues autochtones des T.N.-O. En 1985, l'Ordonnance sur les langues officielles est devenue la Loi sur les langues officielles. La Loi a été modifiée en 1990 pour reconnaître comme langues officielles, au sein d'institutions de l'Assemblée législative et du GTNO, l'anglais, le chipewyan, le cri, [le dogrib,] l'esclave du Nord et du Sud, le français, le gwich'in et l'inuktitut, l'inuvialuktun et l'innuinaqtun. La Loi a également mis sur pied le Commissariat aux langues. Depuis ce temps, le gouvernement a mené des activités pour promouvoir l'usage de toutes les langues officielles. Le Comité spécial sur la révision de la Loi sur les langues officielles, un comité de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, a été mis sur pied en 2001. Il a publié un rapport d'étape en juin 2002. Le présent article s'inspire du résumé de ce rapport.



Le Comité spécial a pour mandat de revoir l'efficacité de la *Loi sur les langues officielles*. Il a dû répondre aux questions suivantes :

- Est-ce que les gens comprennent la *Loi sur les langues officielles*?
- Est-ce que la Loi protège et préserve toutes les langues officielles?
- Est-ce qu'on répond aux besoins en matière de langues officielles?
- Que peut-on faire pour améliorer la Loi?

- Que peut-on faire pour améliorer l'usage des langues officielles dans le cadre de la prestation des programmes et des services aux T.N.-O.?

Au printemps 2001, le Comité a embauché du personnel pour effectuer la planification et la recherche. En [octobre], le Comité a tenu à Yellowknife une rencontre territoriale sur les langues. Des représentants de toutes les communautés linguistiques ont assisté à cette rencontre. Le Comité a également commencé ses déplacement[s] dans les communautés des T.N.-O. pour rencontrer les personnes qui ont de l'inquiétude au sujet de leur langue. Pendant cette période, le Comité a communiqué régulièrement avec tous les particuliers et organismes intéressés par la question des langues officielles des T.N.-O.

En mars, le Comité a tenu des audiences publiques à Yellowknife. Lors de ces audiences, des présentations ont été faites par des organismes autochtones, par la communauté francophone, par le sénateur Sibbeston, par des organismes non [gouvernementaux], par la commissaire aux langues

Steven Nitah est député de Tu Nedhe à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Il est président du Comité spécial sur la révision de la Loi sur les langues officielles. Les autres membres du Comité sont David Krutko (vice-président), Roger T. Allen, Brendan Bell et Michael McLeod.

actuelle et les ex-commissaires aux langues des T.N.-O. de même que par la Commissaire aux langues du Canada.

Le Comité spécial poursuit sa recherche sur les services du gouvernement en matière de langues, sur le Commissariat aux langues, l'enseignement des langues, et les droits des Autochtones en matière de langue. Le Comité planifie tenir une autre rencontre sur les langues des T.N.-O. au cours de l'automne 2002. Après cette rencontre, en automne 2002, le Comité préparera son rapport définitif qui peut recommander des modifications à la *Loi sur les langues officielles* et à la façon dont la Loi est mise en œuvre.

Le Comité spécial a appris que la préservation de nos langues est très importante. Par la langue, nous exprimons notre identité particulière et notre culture. Si [n]ous voulons vraiment préserver nos cultures distinctes, nous devons également préserver nos langues.

Pour préserver les langues officielles des T.N.-O., nous devons utiliser ces langues dans la vie quotidienne. Ce n'est pas la chose simple pour les langues autochtones et le français, car l'anglais est vraiment la langue dominante aux T.N.-O. et au Canada. La préservation des langues signifie que nous devons tous, et cela veut dire les gouvernements, les organismes communautaires et chacun de nous, faire un effort pour utiliser plus souvent nos langues officielles.

Le transfert linguistique et la revitalisation d'une langue

Le « transfert linguistique » fait référence à un important déclin ou une importante augmentation de l'usage d'une langue. Par exemple, si des aînés parlent leur langue traditionnelle, mais que leurs petits-enfants ne parlent que l'anglais, il y a eu un transfert linguistique. Un tel phénomène se produit en général parce qu'une langue devient dominante par rapport à une autre. Cela peut également se produire quand des gens sont forcés de parler une autre langue, en raison d'un mariage interculturel, ou quand ils déménagent dans une région où on parle une autre langue. Aux T.N.-O., les statistiques démontrent clairement que l'usage des langues autochtones est en déclin depuis quelques générations. Certaines langues ont connu un déclin plus important que d'autres. L'usage du français aux T.N.-O. semble également être en déclin.

Le fait de prendre des mesures pour revitaliser une langue en déclin s'appelle « inversion du transfert linguistique » ou « revitalisation d'une langue », expression utilisée dans ce rapport. La revitalisation d'une langue commence généralement par la planification concernant une langue. Au

cours des dernières années, chaque communauté linguistique des T.N.-O. a préparé un plan concernant sa langue et travaille maintenant à la mise en œuvre de ce plan. La communauté francophone a également pris des mesures pour préserver et promouvoir le français aux T.N.-O. Le GTNO a récemment préparé une stratégie pour les langues autochtones des T.N.-O.

Une planification efficace pour inverser le transfert linguistique est d'aider les familles à enseigner et à apprendre la langue traditionnelle à la maison. Cela comporte également la création d'un milieu social à l'échelle de la communauté qui encourage et appuie l'usage de la langue traditionnelle.

La planification concernant les langues aux T.N.-O. est compliquée du fait qu'il y a onze langues officielles, avec différents dialectes pour chaque langue autochtone.

D'autres pays ont également eu mis sur pied des programmes pour inverser le transfert linguistique. Les plus efficaces étaient combinés aux mesures suivantes :

- Législation en matière de langues
- Recherche sur la langue et préservation de cette dernière
- Promotion de la langue
- Apprentissage de la langue traditionnelle à la maison et dans la famille
- Enseignement de la langue dans les écoles
- Ensemble de programmes sur la langue au sein de la communauté.

Histoire des langues aux T.N.-O.

Aux T.N.-O., les langues autochtones et le français n'ont pas eu beaucoup d'aide de la part du gouvernement avant les années 1970. Pendant de nombreuses années, le gouvernement fédéral ne reconnaissait officiellement ni le français, ni les langues autochtones aux T.N.-O. En fait, le gouvernement avait une politique d'assimilation envers les peuples autochtones. La culture autochtone n'était pas respectée. Bon nombre d'Autochtones ont été forcés de parler anglais dans les pensionnats; l'anglais était la langue de travail au gouvernement et dans les entreprises.

Les frontières provinciales et territoriales établies dans l'ouest du Canada n'ont pas respecté les nations autochtones traditionnelles. Les communautés linguistiques et culturelles ont été divisées entre différents territoires et provinces, ce qui a rendu encore plus difficile une action collective.

En 1969, la *Loi sur les langues officielles du Canada* a été adoptée. Cette loi reconnaissait partout au Canada les droits des francophones en matière de langue. Au cours de la même année, l'opposition au *White Paper on Indian Policy* (1969) a

forcé le gouvernement fédéral à changer sa politique d'assimilation envers les peuples autochtones.

Au début des années 1970, les politiques du gouvernement aux T.N.-O. ont commencé à changer. Le GTNO a commencé à offrir l'enseignement en français dans les écoles. Des programmes en langues autochtones ont également été développés pour les écoles. Le gouvernement a commencé à former et à embaucher des interprètes et des traducteurs professionnels. On a organisé des activités pour promouvoir les langues.

Depuis 1984, le gouvernement fédéral accorde du financement au GTNO pour les services en français et le développement des langues autochtones. Des services sont offerts par le gouvernement dans toutes les langues officielles, quand cela est approprié. Plus récemment, les communautés linguistiques autochtones ont pris d'importantes responsabilités face à la planification régionale des langues et des projets communautaires. Les conseils scolaires de division ont conservé la responsabilité de l'enseignement des langues autochtones dans les écoles. Une commission scolaire francophone de division a été créée pour gérer le programme de français, langue première.

La condition de nos langues

Partout aux T.N.-O., de moins en moins de gens parlent les langues autochtones. Bon nombre d'Autochtones, en particulier les jeunes, se servent maintenant de l'anglais comme langue première à la maison. Environ 25 % des jeunes Autochtones de moins de 25 ans parlent leur langue traditionnelle; cependant le niveau de fluidité verbale de bon nombre de ces jeunes s'avère plutôt faible. Par comparaison, 76 % des Autochtones de 45 ans et plus parlent leur langue. Ces chiffres varient d'une communauté linguistique autochtone à l'autre. Ils peuvent également varier d'une localité des T.N.-O. à l'autre.

Ce déclin dans l'usage des langues autochtones est significatif, car les T.N.-O. sont l'un des seuls endroits où sont parlées l'esclave du Nord et le [d]ogrib; c'est également l'un des rares endroits au monde où sont parlées les autres langues autochtones officielles.

L'usage du français au sein de la population francophone semble également être en déclin. L'anglais est la seule langue qui connaît une augmentation de son usage. L'anglais est la langue la plus couramment utilisée dans les foyers, partout aux T.N.-O.

Chaque communauté linguistique autochtone des T.N.-O. a élaboré des buts concernant sa langue. En général, ces buts comprennent ce qui suit :

- Préserver la langue (par les histoires orales, des dictionnaires, etc.)

- Promouvoir l'importance de la langue (au sein de la famille et chez les jeunes)
- Élaborer des programmes de langue et du matériel didactique pour les écoles
- Former des interprètes-traducteurs et des moniteurs de langues
- Appuyer les langues par le biais de politiques et d'une législation
- Consolider les programmes scolaires
- Coordonner les projets communautaires concernant les langues.

La communauté francophone a déterminé ses priorités, lesquelles comprennent la promotion de la langue et de la culture, la consolidation des programmes scolaires, plus de services en français et l'appui aux médias de langue française.

Présentement, le GTNO travaille avec les communautés linguistiques des différentes langues officielles pour les aider à atteindre leurs buts.

Droits linguistiques

L'Organisation des Nations Unies a établi des protocoles, des conventions et fait des déclarations pour appuyer les droits en matière de langue partout dans le monde. Selon les Nations Unies, tous les peuples ont le droit de parler leur langue. De même, l'éducation doit démontrer du respect pour l'identité culturelle, la langue et les valeurs de l'enfant. Selon une déclaration internationale, un peuple a le droit de préserver sa propre langue sur son propre territoire traditionnel. Les gens qui viennent s'installer dans ce territoire doivent faire un effort pour s'adapter à la langue et à la culture de la population indigène.

Au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1982* dit que l'anglais et le français ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. La *Loi constitutionnelle* garantit également les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cela signifie que les francophones peuvent demander et opérer des écoles en français partout au Canada, quand le nombre d'élèves le justifie. La *Loi constitutionnelle* dit que le gouvernement doit fournir des services en français et en anglais quand la demande le justifie.. Cela signifie que les francophones peuvent demander et exploiter des écoles pour les élèves francophones n'importe où au Canada, là où le nombre le justifie. La *Loi constitutionnelle* dit également que le gouvernement canadien doit fournir des services en anglais et en français partout au Canada. La *Loi sur les langues officielles du Canada (1988)* réaffirme et définit plus clairement les droits en matière de langues établis en vertu de la *Loi*

constitutionnelle. Les deux lois prévoient des services d'interprétation, au besoin, dans tous les recours judiciaires effectués au Canada.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle* reconnaît « [...]les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada ». Les droits ancestraux ne sont pas entièrement définis dans la Loi, mais peuvent comprendre les droits linguistiques. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones présentement en négociation aux T.N.-O. commencent à traiter des questions de langues.

De tous les territoires et provinces du Canada, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont les deux seuls gouvernements au Canada à reconnaître les langues autochtones comme langues officielles. La *Loi sur les langues officielles des T.N.-O. (1990)* dit que toutes les langues officielles peuvent être utilisées à l'Assemblée législative. Elle dit aussi que les services du GTNO peuvent être fournis dans les langues officielles, quand la demande le justifie. Le commissaire aux langues officielles est nommé pour veiller à ce que le gouvernement réponde à ses obligations en vertu de la Loi.

Le Manuel des lignes directrices en matière de langues officielles (1997) identifie quelles langues peuvent être utilisées pour la prestation des services gouvernementaux dans chaque communauté des T.N.-O. Les gens devraient être informés qu'ils ont le droit d'utiliser leur langue dans les régions désignées.

La *Loi sur l'éducation (1996)* permet aux administrations scolaires de district (ACD) de choisir la langue d'enseignement pour leurs écoles. Cependant, la demande doit le justifier et il doit y avoir des enseignants qui parlent couramment leur langue et du matériel didactique suffisant. Pour ces raisons, entre autres, de nombreuses administrations scolaires de district n'offrent pas de programme en langues autochtones, langue première. Les droits des francophones sont définis dans le règlement sur l'instruction en français langue première, relevant de la Loi sur l'éducation. Il y a des écoles pour les francophones à Yellowknife et à Hay River.

De nombreuses autres lois territoriales font référence aux langues. Dans la plupart des cas, il faut faire appel aux services d'interprètes ou de traducteurs pour fournir l'information ou les services essentiels.

Financement et obligation de rendre des comptes

Patrimoine canadien, un ministère du gouvernement fédéral, accorde au GTNO environ 3,5 millions de dollars par année pour les langues officielles. De ce montant, 1,6 million est réservé aux services en français. Le montant qui reste, soit 1,9 million, sert à revitaliser, préserver et mettre en valeur les langues autochtones. Cet argent est géré par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation (ÉCF).

La plus grande partie du financement pour les langues autochtones va directement aux communautés linguistiques, pour des projets communautaires. Le montant qui reste sert à l'apprentissage des langues autochtones, à la télédiffusion et à la radiodiffusion, à la recherche et au développement de matériel didactique. De même, le GTNO engage environ 7,1 millions de dollars par année de ses propres fonds pour les langues autochtones. La plus grande partie de cet argent va aux conseils scolaires de division, pour la programmation scolaire dans les langues autochtones.

Le financement pour le français va principalement à la traduction, aux primes au bilinguisme, de même qu'aux annonces, panneaux de signalisation et impression de documents en français. Patrimoine canadien accorde également au ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation environ 1,1 million de dollars pour l'instruction en français dans les écoles.

Les ministères du GTNO doivent fournir des rapports financiers et d'activités appropriés sur le financement reçu de Patrimoine canadien. Le Comité spécial continue son étude sur la façon dont le financement provenant du fédéral et du territorial est dépensé et sur l'obligation de rendre des comptes à cet effet. Le Comité est également très intéressé à évaluer ce qui s'accomplit avec ce financement.

Commentaires du public

Au cours de la dernière année, le Comité spécial a reçu bon nombre de commentaires et de suggestions de la part de particuliers et d'organismes. Les plus fréquents sont résumés ici :

- Nous avons besoin d'une législation plus énergique et plus claire pour appuyer les langues officielles.
- Nous avons besoin d'un solide leadership pour régler les questions concernant les langues, particulièrement celle traitant du déclin rapide des langues autochtones.
- Le financement doit être coordonné de façon plus efficace.
- L'éducation à l'école est très importante; nous devons donc prendre des mesures immédiates pour former plus d'enseignants, pour créer des programmes d'études, pour élaborer du matériel didactique et pour fournir des programmes efficaces en matière de langues.
- Nous avons besoin de programmes fondés sur la famille et la communauté pour appuyer et renforcer les programmes scolaires.
- Nous devons améliorer la prestation des programmes et des services en matière de langues.

- Nous devons promouvoir toutes les langues officielles et changer les attitudes négatives face aux langues autochtones et au français.

En se fondant sur sa recherche et sur les consultations publiques, le Comité spécial a identifié certains principes directeurs et certaines orientations à changer. Certains peuvent être utiles, d'autres pas. Ces principes et orientations doivent faire l'objet de discussions en profondeur au cours des mois qui viennent. La deuxième rencontre territoriale sur les langues, au cours de l'automne 2002, permettra de plus amples discussions à ce sujet.

Principes directeurs

Dans le cadre de son travail, le Comité spécial a respecté l'esprit du préambule de la *Loi sur les langues officielles*. Il est demeuré engagé face à la préservation, au développement et à la mise en valeur des langues autochtones. Il demeure convaincu que la protection légale des langues en tant que mode d'expression favorisera le maintien des cultures autochtones distinctes. Le Comité désire doter toutes les langues officielles d'un statut, de droits et de privilèges égaux.

Dans le cadre de son travail, le Comité spécial a été guidé par les principes directeurs non officiels suivants :

- Les langues appartiennent à leur communauté linguistique respective;
- Les langues officielles des T.N.-O. constituent un bien précieux pour tous les citoyens;
- Le fait de préserver l'usage des langues officielles constitue une responsabilité partagée;
- La gouvernance, le financement et la prestation des services doivent se faire de façon juste et rentable;
- Il faut utiliser un ensemble d'approches pour inverser le transfert linguistique.

Orientations stratégiques pour amorcer un changement

Le Comité spécial a préparé les orientations stratégiques suivantes pour amorcer un changement visant à stimuler de plus amples discussions, alors que nous nous préparons à rédiger notre rapport définitif. Certaines de ces orientations peuvent s'avérer non adéquates. D'autres peuvent nécessiter une révision et un polissage. Certaines personnes peuvent en désirer d'autres. Nous avons donc numéroté les orientations pour amorcer un changement de façon à ce qu'elles soient facilement identifiables lors des discussions à venir.

Nous pourrions ajouter les principes directeurs susmentionnés au préambule à la *Loi sur les langues officielles*.

Nous pourrions aussi modifier la *Loi sur les langues officielles* :

- pour qu'elle s'applique à toutes les agences et à tous les entrepreneurs qui fournissent des services gouvernementaux;
- pour mettre sur pied un organisme ou une agence qui est responsable en vertu de la Loi;
- pour changer et/ou pour renforcer le rôle du commissaire aux langues (les options sont présentement à l'étude);
- pour utiliser les termes dénés appropriés dans la Loi;
- pour s'assurer que les langues officielles listées dans la Loi reflètent adéquatement les communautés linguistiques actuelles aux T.N.-O.;
- Renforcer et clarifier la Loi par le biais de règlements et de politiques;
- Renforcer les droits des langues autochtones dans la *Loi sur les langues officielles* et dans la *Loi sur l'éducation* et établir des liens plus solides entre le système scolaire et les communautés linguistiques;
- Établir une approche plus structurée face à l'enseignement des langues autochtones en développant un programme et des ressources appropriés, en améliorant la formation et la certification des moniteurs de langues, en utilisant un programme d'immersion, et en évaluant adéquatement la maîtrise avec laquelle une langue est parlée;
- Accorder plus de financement et un financement plus soutenu pour les programmes et services dans les langues autochtones et le français, avec une considération toute spéciale pour les langues menacées;
- Améliorer l'efficacité et l'obligation de rendre des comptes des systèmes de prestation des programmes et services, possiblement en établissant, par exemple, des centres de services pour les langues officielles, dans les régions désignées;
- Établir des liens plus étroits entre le GTNO et les communautés linguistiques, possiblement par le biais de commissions régionales sur les langues ou d'une commission territoriale sur les langues;
- Augmenter l'usage fonctionnel des langues officielles par des services améliorés d'interprètes-traducteurs, par des cours de langue, par le développement de la terminologie et par la promotion des langues;
- Reconnaître que les langues autochtones officielles sont en grave déclin et prendre des mesures actives et énergiques pour leur redonner vie.