

CONSTITUTIONNALITE DE DISPOSITIONS CONFÉRANT UN STATUT, DES PRIVILEGES ET DES DROITS A UNE LANGUE MINORITAIRE : LE CAS SINGULIER DU NUNAVUT ET DE SA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA LANGUE INUIT*

L C L N J P a e s s r e L C r d e c l l y r N b f j N b s b m d c l s r r m m c ,
 A r a e d N r m m c A e c c p N r r a e e s b C r m m c j D m r m s s b l D c j N b D m c c
 D s b D r r c : d l r s b r m j s b s b m d c s n l D r s b m e q l r d l L j D m d c D s b D r r m s b
 l > l p s r j c A s d l

*Julie Robinson et Mark C. Power**

La *Loi sur la protection de la langue inuit (LPLI)* est une loi récente du Nunavut. Unique en son genre au Canada, elle est plus ambitieuse encore que la *Charte de la langue française* du Québec. Loi controversée, certains se demandent si le législateur n'aurait pas outrepassé ses pouvoirs en adoptant certaines de ses dispositions. En effet, l'article 3 de la *LPLI* prétend obliger les ministères, organismes ou institutions du gouvernement fédéral opérant au Nunavut à fournir leurs services destinés au public et à afficher leurs panneaux en langue inuit, alors même que ces organisations agissent à l'intérieur d'un champ de compétence fédérale. Les articles 29, 30 et 34 de la *LPLI* rendent obligatoire la préparation d'un plan d'action pour la langue inuit précisant la manière dont une organisation entend respecter la loi. Ce plan doit être approuvé par le commissaire aux langues, qui dispose d'un important pouvoir d'enquête relativement au respect de la loi. Au premier abord, ces dispositions semblent contredire la règle aujourd'hui acceptée selon laquelle un ordre de gouvernement peut légiférer en matière de langue dans la mesure où il le fait de manière accessoire à un champ de compétence qui lui est propre. Cette norme tire sa force de certaines particularités de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, après analyse, il appert que ce cadre conceptuel ne s'applique pas au Nunavut. Ce dernier détient bel et bien le pouvoir d'imposer sur son territoire l'utilisation de la langue inuit aux ministères, organismes et institutions du gouvernement fédéral.

The *Inuit Language Protection Act (ILPA)* is a recent Nunavut statute. The only one of its kind in Canada, it is even more ambitious than Quebec's *Charter of the French Language*. A controversial statute, some question whether the legislator has exceeded its competence in adopting certain of its provisions. Indeed, section 3 of the *ILPA* aims to require federal departments, agencies, or institutions operating in Nunavut to provide public services and to display signs in the Inuit language, even when these organizations are acting within an area of federal legislative competence. Sections 29, 30, and 34 of the *ILPA* provide for the mandatory preparation of an Inuit Language Plan, detailing how an organization will comply with the legislation. The languages commissioner, who possesses broad powers of investigation in order to ensure compliance with the legislation, must approve this plan. At first glance, these sections seem to contradict the established rule that a government can legislate with respect to language provided that this legislation is ancillary to its own areas of competence. This rule derives from certain particularities of the *Constitution Act, 1867*. However, further analysis leads to the conclusion that this conceptual framework does not apply to Nunavut. The latter holds the power to require, on its territory, the use of the Inuit language by federal departments, agencies, and institutions.

* Julie Robinson est une stagiaire en droit diplômée du Programme de droit canadien (J.D. et LL.L) de l'Université d'Ottawa. Mark C. Power est associé au bureau d'Ottawa de Heenan Blaikie s.r.l. et professeur adjoint au Programme de common law en français de la Section de common law de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Les auteurs remercient Danielle Samson, maître Kate Darling, maître Sandra Inutiq, maître Danielle Mulaire et tous les participants au Sommet de la langue du Nunavut s'étant déroulé à Iqaluit du 8 au 12 février 2010. Les auteurs remercient également le bureau du commissaire aux langues du Nunavut pour son aide dans la traduction du titre et des sous-titres.

Introduction	521
I. Mise en contexte	526
<i>A. Bref historique des lois linguistiques au Nunavut</i>	526
<i>B. Survol de la LPLI</i>	528
<i>C. L'article 3 de la LPLI et les obligations des « organisations »</i>	533
II. Le pouvoir de légiférer par rapport à la langue	535
<i>A. La conceptualisation traditionnelle du pouvoir de légiférer par rapport à la langue</i>	535
1. Le partage des compétences en vertu de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	535
2. Le cas des municipalités	536
<i>B. Le cas du Nunavut : pourquoi le cadre conceptuel traditionnel du pouvoir de légiférer en matière de langue comme étant accessoire à un champ de compétence ne s'y applique pas</i>	543
III. Interprétation des dispositions pertinentes de la LPLI	544
<i>A. Principes d'interprétation</i>	544
<i>B. Analyse de la LPLI à l'aide des principes d'interprétation législative</i>	548
<i>C. Analyse des textes conférant certains pouvoirs au Nunavut</i>	553
1. La <i>Loi sur le Nunavut</i>	553
2. L' <i>Accord sur des revendications territoriales conclu entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada</i>	557
IV. Limites au vaste pouvoir du Nunavut de légiférer en matière de langue	560
<i>A. Les limites contenues dans la Loi sur le Nunavut elle-même</i>	560
<i>B. L'argument de la liberté d'expression</i>	567
Conclusion	569

Introduction ᖅᐅᐱᑦᑎᑦᑎᑦᑎᑦ

La *Loi sur la protection de la langue inuit*¹ (*LPLI*) est une loi du Nunavut entrée en vigueur en 2008. Elle vise à protéger et à promouvoir la langue inuit², notamment en multipliant les occasions pour ses locuteurs de communiquer et de recevoir des services dans cette langue. La *LPLI* fait de la langue inuit l'une des langues d'affichage ainsi qu'une langue de travail au Nunavut. Les raisons identitaires et culturelles de procéder à un tel virage³ sont soulignées dans son préambule. De plus, d'importants

¹ L Nun 2008, c 17 [*LPLI*]. À noter que le terme « inuit » est employé de manière invariable dans le texte, comme c'est le cas en langue inuit.

² Au Canada, cinq dialectes distincts forment, ensemble, la langue inuit : l'inuvialuktun, l'inuinnaqtun, l'inuttitut (à l'est du Nunavut); l'inuttitut (au Nunavik, au nord du Québec) et l'inuttut (Gouvernement du Canada, *Recensement de 2006 : Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations : Les Inuits*, en ligne : Statistique Canada <<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p9-fra.cfm>>). La *LPLI*, *supra* note 1 définit par ailleurs la langue inuit à son article 1 :

(2) Sauf ordre de l'Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit donné aux termes de l'alinéa 16(5)b), « langue inuit » s'entend :

(a) de l'inuinnaqtun, à Kugluktuk, à Cambridge Bay, à Bathurst Inlet et à Umingaktuuq, ou dans leurs environs;

(b) de l'inuktitut, dans les autres municipalités ou leurs environs; et

(c) à la fois de l'inuinnaqtun et de l'inuktitut, selon ce que le commissaire en conseil peut, par règlement, exiger ou autoriser.

³ La langue inuit est en déclin. Au recensement de 2006, 83 pourcent des habitants du Nunavut ont déclaré posséder l'Inuit comme langue maternelle, en baisse d'environ cinq pourcent depuis 1996. En 2006, seulement 64 pourcent des Inuit parlaient principalement la langue inuit à la maison, alors que ce chiffre était de 76 pourcent en 1996. Voir Gouvernement du Canada, *Pourcentage de la population inuite ayant déclaré l'inuktitut comme langue maternelle et langue parlée à la maison et connaissance de l'inuktitut, Canada et régions, 1996 et 2006*, en ligne : Statistique Canada <<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-58/table/t12-fra.cfm>>. Ceux qui n'utilisaient pas principalement la langue inuit à la maison étaient essentiellement des enfants de moins de 15 ans et des jeunes de 15 à 24 ans (Gouvernement du Nunavut, *Projet de plan d'ensemble relatif aux lois linguistiques 2011-2014*, en ligne : Ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse <<http://www.cley.gov.nu.ca/pdf/UqausivutCIF-fre.pdf>> à la p 11). Parce qu'ils ont moins l'occasion d'entendre et de parler la langue inuit, des préoccupations ont été soulevées relativement au fait que les jeunes Inuit perdent la capacité de s'exprimer dans leur langue (*Ibid* à la p 2). Statistique Canada considère que la vitalité de la langue inuit se manifeste surtout au Nunavut et au Nunavik, puisque respectivement 91 pourcent et 99 pourcent des Inuit y disent pouvoir soutenir une conversation en langue inuit. Ce chiffre tombe à 27 pourcent au Nunatsiavut, une région autonome gérée par les inuit du Labrador (voir à ce sujet le site Internet du gouvernement Nunatsiavut, en ligne : <<http://www.nunatsiavut.com>>), et à 20 pourcent dans la région Inuvialuit, une région de l'ouest de l'arctique habitée par les inuit et dont une partie se situe au Canada (pour plus de détails, voir la carte fournie par le secrétariat de la région Inuvialuit, en ligne : <<http://www.jointsecretariat>>).

impacts socioéconomiques résultant de la revitalisation et de la généralisation de l'usage de la langue sont également escomptés⁴, par exemple, en permettant aux Inuit de participer de manière plus entière au marché de l'emploi ainsi qu'à la vie économique en général⁵.

Toutefois, les moyens privilégiés par le législateur afin d'atteindre ces objectifs de revitalisation et de réhabilitation de la langue inuit sont controversés. Certains croient que celui-ci a outrepassé ses pouvoirs en adoptant quelques-uns des articles de la *LPLI*⁶. La question s'était d'ailleurs posée sérieusement lors de l'important colloque sur les langues au Nunavut en 2010⁷. Le problème s'articule notamment autour du fait que la *LPLI* impose des obligations linguistiques aux « ministère[s], organisme[s] ou institution[s] du gouvernement fédéral »⁸, qui sont tenus d'afficher dans la langue inuit les enseignes et panneaux publics de manière au moins aussi évidente que dans les autres langues⁹. Elle impose également à ces mêmes « ministère[s], organisme[s] ou institution[s] du gouvernement fédéral » d'offrir en langue inuit les services d'accueil destinés au « public en général »¹⁰.

ca/pdf/js/ISR%20Relative%20to%20Canada.pdf> (Gouvernement du Canada, *Langue : l'inuktitut reste vigoureux, mais son emploi diminue*, en ligne : Statistique Canada <<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p9-fra.cfm#02>>). Dans un sondage effectué en 2001 par le bureau des statistiques du Nunavut auprès de 5 816 personnes (soit environ 35 pourcent de la population), 26 pourcent des répondants ont affirmé réfléchir en langue inuit au travail. De ces personnes, 17 pourcent ont affirmé utiliser la langue inuit comme langue principale au travail (Nunavut Bureau of Statistics, *Language Data from the Nunavut Household Survey*, en ligne : Nunavut Tunngavik Inc <<http://www.tunngavik.com/blog/2001/01/01/language-data-from-nunavut-household-survey-2001english-language-data-from-nunavut-household-survey-2001english-language-data-from-nunavut-household-survey-2001>>).

⁴ Voir Gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik et Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport annuel pour 2004-2006, Mise en œuvre de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2008, aux pp 53 et s [*Rapport annuel pour 2004-2006*]; Voir également Aurélie Hot, « Language Rights and Language Choices: The Potential of Inuktitut Literacy » (2009) 43 : 2 *Journal of Canadian Studies* 181 à la p 182.

⁵ *Rapport annuel pour 2004-2006*, *supra* note 4.

⁶ André Braën, « Le statut des langues autochtones au Canada : le cas de l'inuit au Nunavut » (2008) 87 : 3 *R du B can* 741 à la p 763.

⁷ Lors du sommet de la langue du Nunavut s'étant déroulé à Iqaluit du 8 au 12 février 2010.

⁸ *Supra* note 1, art 1.

⁹ *Ibid*, art 3(1)(c).

¹⁰ *Ibid*, art 3(1)(d). L'expression « public en général » est utilisée dans la *LPLI*. Cependant, d'autres lois linguistiques font usage de termes différents. Par exemple, l'expression « citoyen canadien » est utilisée à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982*

Au Canada, le pouvoir de légiférer relativement au statut, aux droits et aux privilèges d'une langue est normalement accessoire à un champ de compétence octroyé par la *Loi constitutionnelle de 1867*¹¹. Par exemple, le législateur québécois a pu, en adoptant la *Charte de la langue française*¹², imposer le français comme langue de travail dans tous les domaines qui relèvent du commerce à l'intérieur de la province de Québec, un champ de compétence provincial en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³. Les tribunaux considèrent qu'une telle loi d'ordre linguistique règlemente un aspect du commerce à l'intérieur de la province¹⁴. À l'inverse, le Québec ne peut pas prétendre assujettir les compagnies de chemins de fer à la *Charte de la langue française* puisque celles-ci relèvent de la juridiction fédérale¹⁵.

La situation au Nunavut est différente. Nous avançons qu'il est loisible à l'Assemblée législative du Nunavut de faire de la langue inuit l'une des langues officielles du Nunavut et, ce faisant, d'imposer aux institutions fédérales présentes dans le territoire de communiquer et d'offrir des services en langue inuit. Selon nous, l'article 3 de la *LPLI* — par lequel l'Assemblée législative du Nunavut exige, entre autres, que les services destinés au « public en général » soient offerts en langue inuit par les institutions fédérales — est valide et le Nunavut détient un pouvoir tout à fait unique de légiférer en matière de langue sur son territoire. Ce pouvoir

sur le Canada (R-U), 1982, c 11, et l'expression « le public » est utilisée à l'article 20 de cette même *Charte*. En Ontario, la *Loi sur les services en français* (LRO 1990, c F.32) préfère le mot « chacun ». Il serait intéressant d'analyser les conséquences, si elles existent, de ces dissemblances.

¹¹ (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n° 5. Voir *Jones c Nouveau-Brunswick* (PG) (1974), [1975] 2 RCS 182, 45 DLR (3^e) 583 [*Jones*]; *Devine c Québec* (PG), [1988] 2 RCS 790, 90 NR 48 [*Devine* avec renvois aux RCS]. Il existe également une abondante doctrine sur le sujet, voir par ex Vanessa Gruben, « Le bilinguisme dans le domaine judiciaire » dans Michel Bastarache, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Qc), 2004, 155 à la p 163 et s; Benoît Pelletier, « Les pouvoirs de légiférer en matière de langue après la *Loi constitutionnelle de 1982* » (1984) 25 : 1 C de D 227; Peter W Hogg, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles (consultées le 23 octobre 2012), 5^e éd, Toronto, Thomson Carswell, 2007 à la p 56-3; Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008 à la p 878.

¹² LRQ c C-11.

¹³ *Supra* note 11.

¹⁴ *Devine*, *supra* note 11.

¹⁵ Voir à ce sujet le projet de loi du Nouveau Parti Démocratique (PL C-315, *Loi modifiant le Code canadien du travail (langue française)*, 1^{re} sess, 41^e lég, 2011, (rejeté le 29 février 2012)) ainsi qu'une série de projets de loi semblables présentés par le Bloc québécois, dont le plus récent a été déposé en 2011 (PL C-320, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (Charte de la langue française) et d'autres lois en conséquence*, 1^{re} sess, 41^e lég, 2011, (Dépôt et première lecture le 4 octobre 2011)).

comporte évidemment des limites, mais demeure néanmoins plus vaste que celui de toute autre assemblée délibérative au Canada.

Après une brève mise en contexte et une présentation plus approfondie des différentes dispositions et des mécanismes de fonctionnement de la *LPLI*, nous expliquons la manière usuelle de conceptualiser le pouvoir de légiférer relativement au statut, aux droits et aux privilèges d'une langue. Nous analysons ensuite les principes qui sous-tendent cette approche et nous montrons que ceux-ci ne sont pas applicables à la situation du Nunavut. Pour y arriver, nous étudions les textes conférant des pouvoirs au Nunavut ainsi que le contexte et les raisons ayant mené à leur adoption. Finalement, après avoir démontré l'existence de ce large pouvoir du Nunavut, nous tentons d'en circonscrire les limites.

Cet article se limite à l'analyse de la décision du législateur d'imposer au gouvernement fédéral des obligations en matière de services et de communications dans tous les secteurs d'activité sur le territoire du Nunavut. Aucune décision judiciaire interprétant la *LPLI* et publiée dans un recueil de jurisprudence n'a été rendue jusqu'ici. Par contre, quelques décisions judiciaires ont déjà abordé la question de savoir si des organismes fédéraux peuvent être assujettis à la législation linguistique provinciale. Par exemple¹⁶ dans l'affaire *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*¹⁷, la Cour a déterminé que les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) désignés comme agents de la paix provinciaux en vertu d'une entente entre le Canada et le Nouveau-Brunswick sont tenus de respecter les obligations linguistiques imposées aux institutions du gouvernement du Nouveau-Brunswick par le paragraphe 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁸ (la *Charte canadienne*). Ces obligations sont plus contraignantes que celles incombant au gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 20(1) de la *Charte canadienne*. Dans une telle situation, la GRC « n'agit pas comme institution fédérale distincte pour l'administration de la justice au Nouveau-Brunswick; elle assume par contrat les obligations qui sont reliées à la fonction de service de police »¹⁹. Pour cette raison et seulement lorsqu'elle joue un tel rôle, la GRC est assujettie au paragraphe 20(2) de la *Charte canadienne*. La décision *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada* se distingue donc du cas du Nunavut

¹⁶ Voir également *R c Doucet*, 2003 NSSCF 256, 222 NSR (2^e) 1 (CS); *Doucet c Canada*, 2004 CF 1444, [2005] 1 RCF 671; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c Canada (Ministre de la Justice)*, 2001 CFPI 239, 194 FTR 181.

¹⁷ 2008 CSC 15, [2008] 1 RCS 383 [*Société des Acadiens*].

¹⁸ *Supra* note 10.

¹⁹ *Société des Acadiens*, *supra* note 17 au para 19.

puisque celui-ci assujettit à la *LPLI* les institutions fédérales alors même qu'elles agissent en tant qu'institutions fédérales distinctes.

Quant à la doctrine, bien qu'elle se soit penchée sur les droits linguistiques des peuples autochtones²⁰, elle s'est assez peu préoccupée du statut de la langue inuit en particulier²¹. Il existe un seul article se penchant plus directement sur la question de la validité de la démarche d'Iqaluit relativement à la *LPLI*. Le texte pose la question du pouvoir du Nunavut de prendre des mesures visant à faire la promotion de la langue de la majorité de ses habitants²² et y répond par l'affirmative. Il présente également le nouveau régime législatif linguistique du Nunavut. Il évacue toutefois en quelques lignes la question précise de la validité de la démarche d'Iqaluit visant à assujettir les organismes et institutions du gouvernement fédéral à certaines obligations en matière de langue inuit. L'auteur affirme au sujet de la définition du terme « organisation » imposée par la *LPLI* :

Cette définition pose un problème sérieux au plan de sa validité et de son application. En effet, une province ne peut lier les autorités fédérales au moyen d'une loi. Le même principe s'applique ici d'autant plus que l'Assemblée législative du Nunavut est au plan juridique une déléguée du Parlement canadien. À notre avis, cette définition ne peut inclure les organismes fédéraux œuvrant au Nunavut. Seul le Parlement peut intervenir à ce niveau.²³

Or, une analyse plus poussée permet selon nous de reconsidérer cette position.

Il importe de tenter de contribuer à combler ce vide juridique, la *LPLI* étant issue d'un pari fait par le législateur quant à l'existence d'un lien de causalité entre des indicateurs socio-économiques alarmants dans les communautés inuit du Nunavut et la vitalité de la langue, en plus des

²⁰ Voir par ex Ghislain Otis, « La place des cultures juridiques et des langues autochtones dans les accords d'autonomie gouvernementale au Canada » (2009) 54 : 2 RD McGill 237; Caroline Baillairgé, *Les droits linguistiques des peuples autochtones au Québec et en Ontario*, thèse de maîtrise en droit, Université d'Ottawa, 2012 [non publiée]; Joseph Elliott Magnet, *Litigating Aboriginal Culture*, Edmonton, Juriliber, 2005; Fernand de Varennes, « L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et la protection des droits linguistiques des peuples autochtones » (1994) 4 NJCL 265; David Leitch, « Canada's Native Languages: The Rights of First Nations to Educate Their Children in Their Own Language » (2006) 15 : 3 Const Forum Const 107.

²¹ Certains articles se penchent tout de même sur la question, voir notamment : Annis May Timpson « Reconciling Indigenous and Settlers Language Interests: Language Policy Initiatives in Nunavut » (2009) 43 *Journal of Canadian Studies* 159; Hot, *supra* note 4; Serge Rousselle, « Les droits linguistiques des peuples autochtones du Canada » (2010-2011) 12 RCLF 143; Ruth Sullivan, « The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation » (2003-2004) 29 : 3 *Brook J Int'l L* 985.

²² Braën, *supra* note 6 à la p 741.

²³ *Ibid* à la p 763.

considérations évidentes de conservation de la culture comme finalité en soi.

I. Mise en contexte ᐱᓄᓐᓂᐅᓐᓂᓐ

A. Bref historique des lois linguistiques au Nunavut ᐱᓄᓐᓂᐅᓐᓂᓐ ᓂᓐᓂᐅᓐᓂᓐ ᐱᓄᓐᓂᐅᓐᓂᓐ ᓂᓐᓂᐅᓐᓂᓐ

Le 1er avril 1999, le Nunavut a été séparé des Territoires du Nord-Ouest par sa loi habilitante, la *Loi sur le Nunavut*²⁴, adoptée pour mettre en œuvre l'*Accord entre les Inuit du Nunavut et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada*²⁵ (l'*Accord*). Il est à noter que l'*Accord* ne constitue pas une loi au sens traditionnel. Il s'agit d'un accord sur les revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁶ et il lie les parties signataires. Une loi le ratifiant a par ailleurs été adoptée par le Parlement fédéral²⁷.

Une part centrale des revendications menant à la création du Nunavut concerne la langue inuit²⁸. Paul Quassa, l'un des principaux négociateurs de la création du territoire, l'exprime en ces termes :

*That's the whole reason why the land claims took place, because we were losing our language... a lot of us who went to school, who were the first Inuit going to school, practically lost out on this because we were told not to speak our language and... I think that that's part of the whole land claims process. Once you have the languages the culture is strong.*²⁹

Au moment de la création du Nunavut en 1999, la *Loi sur les langues officielles*³⁰ des Territoires du Nord-Ouest s'appliquait encore sur le territoire naissant du Nunavut. Cette loi, toujours en vigueur aux Territoires du Nord-Ouest actuels, accorde (et accordait au Nunavut) le statut de langue officielle aux langues crie, chipewyan, dogrib, gwich'in, inuktitut, esclave, anglaise et française. Elle confère à la population le droit de communiquer et de recevoir des services en anglais ou en français lors des interactions avec l'administration centrale ainsi qu'avec les institutions

²⁴ LC 1993, c 28.

²⁵ Ottawa, 9 juillet 1993, R32-134, en ligne : Site officiel de la politique Nunavummi Nangminiqaqtunik Ikajuuti <<http://nni.gov.nu.ca/files/06NLCA-Fr.pdf>> [*Accord*].

²⁶ Constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982 c 11.

²⁷ *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, LC 1993, c 29.

²⁸ Timpson, *supra* note 21 à la p 161.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ LRTN-O 1988, c O-1 [*Loi sur les langues officielles des TN-O*].

gouvernementales territoriales³¹. En ce qui a trait aux bureaux régionaux, locaux ou communautaires, cette loi prévoit que la vocation du bureau ou une demande importante doit justifier l'emploi d'une langue officielle autre que l'anglais ou le français³². Cette loi assurait de manière peu satisfaisante la protection et le développement de la langue des Inuit du Nunavut, qui se trouvaient noyés dans un vaste ensemble mal adapté à leurs besoins.

Dès 2002, le nouveau bureau du commissaire aux langues du Nunavut dépose auprès de l'Assemblée législative un rapport intitulé « Recommandations concernant les changements à apporter à la *Loi sur les langues officielles* »³³, qui souligne la nécessité pour le Nunavut d'adopter deux lois linguistiques. La première serait une nouvelle loi sur les langues officielles, qui retirerait le statut de langue officielle aux langues autochtones sans lien³⁴ avec le territoire du Nunavut et qui n'accorderait une égalité de statut qu'à trois langues, soit la langue inuit, le français et l'anglais. La deuxième imposerait quant à elle des mesures concrètes permettant de protéger et de renforcer la langue inuit. Cette seconde loi, la *LPLI*, a été adoptée en 2008 et est entrée en vigueur immédiatement. La nouvelle *Loi sur les langues officielles*³⁵, quant à elle, a reçu l'assentiment du Parlement fédéral en juin 2009³⁶ et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013.

³¹ *Ibid.* Le terme « institution gouvernementale » est défini à l'article 1 de cette loi comme « tout ministère ou direction relevant du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ».

³² *Ibid.*, art 11(1) et (2).

³³ Nunavut, « Historique des lois linguistiques du Nunavut – *Loi sur les langues officielles* et *Loi sur la protection de la langue inuit* », en ligne : Bureau du commissaire aux langues du Nunavut <<http://langcom.nu.ca/fr/node/361>>; Nunavut, « Recommendations regarding changes to the *Official Languages Act* » (18 janvier 2002), en ligne : Bureau de la commissaire aux langues du Nunavut <<http://langcom.nu.ca/sites/langcom.nu.ca/files/ChangesOLAJan30.pdf>> (notre traduction).

³⁴ Au Nunavut, selon le recensement de 2011, seule une portion infime des locuteurs d'une langue autochtone utilise une langue autre que la langue inuit. Voir Gouvernement du Canada, « Population selon la langue maternelle, par province et territoire, à l'exclusion des résidents d'un établissement institutionnel (Recensement de 2011) (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut) », en ligne : Statistique Canada <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/demo11d-fra.htm>>.

³⁵ LNu 2008, c 10 [nouvelle *Loi sur les langues officielles du Nunavut*]. La nouvelle *Loi sur les langues officielles du Nunavut* précise que « langue inuit, le français et l'anglais sont les langues officielles du Nunavut » (*ibid.*, art 3).

³⁶ L'assentiment du Parlement était nécessaire en vertu de l'art 38 de la *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 24 afin de modifier la *Loi sur les langues officielles des TN-O*, *supra* note 30 en raison de l'art 43.1 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, LRC 1985, c N-27.

B. *Survol de la LPLI ᑲᓄᐃᑦᓴᓂᓴᓴ ᐃᓄᐃᑦ ᐅᑲᐅᓴᓴᓂᓴ ᓴᓴᓴᓴᓴᓴ ᐱᑲᓴᓴᓴᓴ*

La *LPLI* s'inspire de mesures législatives adoptées ailleurs au Canada dans le but de protéger la langue et, en particulier, de la *Charte de la langue française*³⁷. Elle est unique en son genre en ce sens que, juridiquement, elle pousse encore plus loin la logique de la *Charte de la langue française*. Elle a pour objectifs de répondre aux pressions assimilatrices subies globalement sur tout le territoire du Nunavut, de répandre l'usage de la langue inuit, ainsi que d'en rehausser la qualité³⁸. S'appuyant sur l'hypothèse selon laquelle des gestes positifs posés à la fois par l'État et par le secteur privé permettront de protéger et de promouvoir la langue et la culture inuit, le législateur prévoit que l'affermissement de la langue ainsi envisageable ouvrirait la porte à une plus grande « dignité humaine » et promouvrait « l'autonomie » ainsi que « le bien-être social et culturel »³⁹ de tous les Nunavimmut.

³⁷ *Supra* note 12.

³⁸ Voici l'extrait pertinent du préambule de la *LPLI*, *supra* note 1 :

déterminée à répondre aux pressions subies par la langue inuit en s'assurant que sa qualité et son usage répandu soient protégés et promus, et que la langue inuit soit confirmée comme :

- a) langue d'éducation, dans un système qui, autant par sa conception que par son effet, s'efforce d'outiller les enfants inuit pour en faire des adultes citoyens du monde armés d'une riche connaissance de la langue inuit et de la pleine capacité de participer à la vie de tous les jours, au développement et à l'enrichissement culturel de leurs collectivités et de leur terre d'origine;
- b) langue de travail dans les institutions territoriales et élément nécessaire :
 - (i) au développement d'un milieu à la fois représentatif et approprié au sein de la fonction publique du Nunavut,
 - (ii) à la pleine participation représentative des Inuit du Nunavut aux possibilités et au développement du Nunavut sur le plan économique;
- c) langue d'usage quotidien dans la prestation de services et dans les communications avec le public dans tous les secteurs de la société du Nunavut.

³⁹ Voici l'extrait pertinent du préambule de la *LPLI*, *supra* note 1 :

affirmant que les Inuit du Nunavut ont le droit inhérent d'utiliser la langue inuit, et qu'une action positive est nécessaire pour protéger et promouvoir la langue inuit et l'expression culturelle inuit, ce qui est conforme aux engagements internationaux du Canada, y compris au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, proclamés par les Nations Unies;

La *LPLI* s'attaque à trois sphères du domaine public cruciales à la survie linguistique et culturelle : l'éducation, la langue de travail et la langue de communication lors des interactions avec les institutions gouvernementales. Elle met en place au bénéfice des locuteurs de la langue inuit un ensemble de droits et impose un éventail d'obligations correspondantes. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, elle accorde à tout parent le droit de faire instruire son enfant en langue inuit et oblige le gouvernement du Nunavut à rendre disponibles des programmes d'enseignement et du matériel didactique à cette fin⁴⁰. Ce dernier devra également promouvoir le développement et l'apprentissage de la langue inuit chez les jeunes enfants, notamment en fournissant du matériel, des programmes et de la formation aux exploitants et au personnel de garderies⁴¹. Quant aux adultes désireux d'acquérir la langue ou d'en améliorer leur maîtrise, ils auront accès tant en milieu communautaire que scolaire à des programmes et à du matériel conçu spécialement pour eux⁴².

La *LPLI* fait également de la langue inuit la langue d'usage de la fonction publique. Non seulement les employés jouissent-ils du droit de l'utiliser⁴³, mais les institutions territoriales ont la responsabilité d'éliminer les barrières à l'emploi qui se dressent devant ceux qui préfèrent parler la langue inuit lors du recrutement ou sur le lieu de travail. Lorsque la compétence dans une autre langue n'est pas une exigence professionnelle pour le poste, les institutions territoriales doivent présenter une offre active aux candidats les informant de la possibilité de postuler et de recevoir une entrevue entièrement en langue inuit. Les gestionnaires supervisant de tels employés doivent être compétents pour le faire en langue inuit et de la formation et des mises à niveau à cet effet sont prévues par la loi. De même, les communications internes auront lieu en langue inuit en plus de toute autre langue utilisée. La *LPLI* prévoit le développement et la publication de termes normalisés permettant la com-

constatant que le respect de ces droits linguistiques est indissociable de l'égalité et de la dignité humaine des Inuit, et de la promotion de l'autonomie et du bien-être culturel, social et économique des Inuit, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;

constatant qu'une action positive est nécessaire pour améliorer les conditions défavorables aux personnes dont la langue inuit est la seule langue, la langue maternelle ou la langue préférée, et pour s'attaquer à la discrimination systémique dont elles font l'objet.

⁴⁰ *LPLI*, *supra* note 1, art 8.

⁴¹ *Ibid*, art 9.

⁴² *Ibid*, art 10.

⁴³ *Ibid*, art 12.

munication relative aux fonctions internes et externes des ministères en langue inuit⁴⁴.

Finalement, la *LPLI* exige que l'on puisse dorénavant communiquer avec toute institution du gouvernement en employant la langue inuit. Elle crée également un droit à des services spécifiques en cette langue (par exemple, les services de sauvetage ou les services de télécommunication)⁴⁵, en plus des services d'accueils et des services disponibles pour le « public en général »⁴⁶. Par ailleurs, les municipalités ont l'obligation de fournir en langue inuit aux citoyens, sans égard au volume de la demande, les communications et les services tels que les panneaux de signalisation routière et les plaques portant le nom des rues, les avis publics, les contraventions, l'interprétation lors des séances du conseil municipal, les activités fournies par la municipalité visant le bien-être social ainsi que toute autre communication désignée par règlement⁴⁷. En matière de visibilité de la langue, l'affichage, qu'il s'agisse de l'affichage d'une institution gouvernementale, d'une municipalité ou de tout affichage commercial d'un organisme du secteur privé, doit se faire en langue inuit en plus de toute autre langue.

La *LPLI* met en place un mécanisme assurant le respect des mesures qu'elle implante. Elle crée un poste de ministre des Langues dont le rôle est de coordonner l'application pleine et entière des droits et privilèges établis par la *LPLI*. Le ministre, en plus de faire la promotion de la langue inuit, élabore des programmes quant à son usage, son développement, son apprentissage et sa revalorisation. La *LPLI* innove en prévoyant la constitution d'un fonds de promotion des langues officielles visant à revaloriser la langue inuit ainsi qu'à assurer le renforcement de la vitalité des communautés francophones et de langue inuit⁴⁸. Les sommes portées au crédit du fond proviennent d'amendes perçues au terme d'infractions à la *LPLI*, de dons ou d'avances de fonds de roulement affectés à cette fin par la Législature⁴⁹.

La *LPLI* prévoit également la constitution d'un office de la langue inuit, nommé *Inuit Uqausinginnik Taiguusiliutiit*⁵⁰. Cet office veille à l'élargissement des connaissances et de l'expertise disponible relativement

⁴⁴ *Ibid*, art 12(4).

⁴⁵ *Ibid*, art 3(2).

⁴⁶ *Ibid*, art 3(1)(d).

⁴⁷ *Ibid*, art 6.

⁴⁸ *Ibid*, art 25.1(2).

⁴⁹ *Ibid*, art 25.1(3).

⁵⁰ *Ibid*, art 15.

à la langue inuit⁵¹ ainsi qu'à sa normalisation⁵². Pour y arriver, l'*Inuit Uqausinginnik Taiguusiliuqtiit* jouit du pouvoir de constituer des comités, de procéder à des examens et à des audiences, de recevoir des rapports, d'effectuer des sondages, d'administrer des tests à des fins de certification, de répertorier et de publier de l'information ainsi que de conseiller le ministre des Langues⁵³. L'office doit soumettre au ministre des Langues ainsi qu'à l'Assemblée législative un rapport annuel⁵⁴ portant sur l'exécution de ses pouvoirs et de ses fonctions⁵⁵.

Finalement, la *LPLI* habilite un commissaire aux langues. Le commissaire aux langues existait déjà en vertu de la *Loi sur les langues officielles*⁵⁶, mais le législateur lui octroie le mandat supplémentaire de veiller au respect de la *LPLI*⁵⁷. Cela signifie que le commissaire aux langues a pour tâche de prendre des mesures pour assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges de chacune des langues officielles (la langue inuit, le français et l'anglais), en plus de veiller au respect des dispositions spécifiques de protection de la langue inuit prévues dans la *LPLI*⁵⁸. Ce faisant, il doit agir dans le respect des valeurs et principes fondamentaux de la culture inuit tels l'*Aajiqatigiinniq* (la prise de décision par la discussion et le consensus) ou encore l'*Inuuqatigiitsiarniq* (le res-

⁵¹ *Ibid*, art 16(1).

⁵² *Ibid*, art 16(5).

⁵³ *Ibid*, art 17(1).

⁵⁴ Pour un aperçu de ces rapports annuels, voir Nunavut, « Rapports annuels », en ligne : Bureau du commissaire aux langues du Nunavut <<http://langcom.nu.ca/fr/annual-reports>>.

⁵⁵ *LPLI*, *supra* note 1, art 23.

⁵⁶ LRTN-O 1988, c O-1, reproduite pour le Nunavut par l'art 29 de la *Loi sur le Nunavut*, LC 1993, c 2 [*Loi sur les langues officielles du Nunavut*].

⁵⁷ *Supra* note 1, art 27.1 et s.

⁵⁸ En vertu de la *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, *supra* note 56, il existait déjà un commissaire aux langues officielles (institué à l'article 18) dont le rôle était, entre autres, de « prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges liés à chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions gouvernementales, et notamment la promotion des langues autochtones dans les territoires » (art 20(1)). La nouvelle *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, *supra* note 35, fait de même en instaurant au paragraphe 16(1) un commissaire aux langues qui a entre autres pour fonction de « prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures pour assurer la reconnaissance des droits, du statut et des privilèges des langues officielles et le respect des obligations en matière de langues officielles » (art 22(1)). C'est donc dire que le rôle du commissaire aux langues habilité par cette nouvelle loi consiste à protéger non seulement la langue inuit, mais également le français et l'anglais.

pect d'autrui et le souci de son bien-être)⁵⁹. Il possède un pouvoir d'enquête, enclenché suite à la réception d'une plainte faisant état d'un manquement à la lettre ou à l'esprit de la *LPLI*⁶⁰ ou de sa propre initiative⁶¹. Ses pouvoirs d'enquête sont les mêmes que ceux d'un tribunal en matière civile et comprennent le droit de pénétrer dans des locaux occupés par une institution territoriale et de contraindre une personne à témoigner ou à produire des documents pertinents⁶². Suite à son enquête, le commissaire a le pouvoir de formuler des recommandations, de publier des renseignements à propos d'un organisme ou encore de présenter une demande de réparation devant la Cour de justice du Nunavut⁶³. Lorsqu'elle est saisie d'une cause portant sur le respect de la *LPLI*, une telle cour de justice peut alors, en plus de prononcer toute autre réparation jugée convenable et juste dans les circonstances, ordonner à une organisation de prendre des mesures réparatrices particulières pour corriger ses pratiques. La Cour peut également préciser le rôle de supervision qu'elle jouera lors de la préparation d'un plan d'action pour le respect de la langue inuit ou de la réalisation d'une autre mesure visant à assurer le respect d'une ordonnance⁶⁴. Il est intéressant de constater que le législateur a choisi de prévoir cette éventualité en toutes lettres. Cela permet d'entériner législativement et d'encourager un type de réparation accepté par la Cour suprême dans l'affaire *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (ministre de l'Éducation)*⁶⁵, mais toujours controversé pour ceux qui considèrent qu'il tend à brouiller la démarcation entre les branches judiciaires et exécutives de l'État⁶⁶. Par ce type de réparation, jusqu'alors octroyée en vertu de la *Charte canadienne* uniquement, une Cour de justice peut décider de superviser directement l'exécution d'un jugement ou d'une ordonnance dans la mesure où cela se révèle « convenable et juste », une expression utilisée à l'article 24 de la *Charte canadienne*.

⁵⁹ *LPLI*, *supra* note 1, art 27.1(1).

⁶⁰ *Ibid*, art 31(1).

⁶¹ *Ibid*, art 31(3).

⁶² *Ibid*, art 33.1-38.1.

⁶³ *Ibid*, art 37(1).

⁶⁴ *Ibid*, art 42.

⁶⁵ 2003 CSC 62, [2003] 3 RCS 3.

⁶⁶ Stéphane Bernatchez, « Les traces du débat sur la légitimité de la justice constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada », (2005-2006) 36 RDUS 165; Contra Paul S Rouleau et Linsey Sherman, « *Doucet-Boudreau*, Dialogue and Judicial Activism : Tempest in a Teapot? » (2009-2010) 41 : 2 RD Ottawa 171.

teur public, municipalité[s] ou organisme[s] du secteur privé»⁶⁹. L'expression « organisme du secteur public » renvoie elle-même à la définition : « [m]inistère du gouvernement du Nunavut ou organisme public, ou *ministère, organisme ou institution du gouvernement fédéral* » [nos italiques]⁷⁰. Le terme « organisation » réfère donc, entre autres, aux institutions du gouvernement fédéral. En conséquence, la *LPLI* prétend contraindre le gouvernement du Canada et ses institutions à faire de la langue inuit une langue d'affichage et de communication tant orale qu'écrite. Étant donné l'importance et l'étendue de la présence du gouvernement du Canada au Nunavut⁷¹, les mesures imposées permettent d'espérer, si elles sont appliquées efficacement, la généralisation de l'usage de la langue inuit dans toutes les sphères de la société au Nunavut.

Cependant, la question de savoir si le Nunavut détient bel et bien le pouvoir d'imposer de telles obligations linguistiques aux institutions du gouvernement fédéral se pose nécessairement, compte tenu de la manière traditionnelle de concevoir le pouvoir de légiférer par rapport à la langue. Nous soutenons qu'il est probable que les tribunaux concluront que l'article 3 de la *LPLI* tire sa validité d'un large pouvoir de légiférer quant au statut, aux droits et aux privilèges rattachés à la langue inuit conféré au Nunavut. Ce pouvoir permet au législateur du Nunavut d'exiger que le gouvernement fédéral utilise la langue inuit alors même qu'il agit à l'intérieur de ses champs de compétence. Au meilleur de nos connaissances, aucune autre juridiction n'a prétendu exiger que le gouvernement fédéral communique avec lui ou les membres du public dans une langue autre que le français ou l'anglais⁷².

⁶⁹ *Ibid* art 1.

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ Le gouvernement fédéral constitue le principal bailleur de fonds et joue le rôle de locomotive économique pour tout le territoire. Environ 90 pourcent du budget du Nunavut provient directement des coffres d'Ottawa (Michael Mifflin « The Prince and the Pauper—Nunavut Tunngavik Incorporated and the Government of Nunavut » (2009) Policy Options 92 à la p 93). De plus, les interactions directes entre la population du Nunavut et les institutions du gouvernement fédéral sont nombreuses et importantes : versement et réception de pension de sécurité de la vieillesse, assurance-emploi, prestation d'invalidité, protection des salariés, suppléments de revenus garantis, programmes d'aide aux étudiants, etc. (Service Canada, « Iqualuit - Centre Service Canada » (juillet 2012), en ligne : [servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca) <<http://www.servicecanada.gc.ca/cgi-bin/sc-dsp.cgi?rc=4814&ln=fra>>), sans compter l'approvisionnement par le gouvernement fédéral des services de garde côtière, des opérations de sauvetage, des services de postes, des prisons, des services de police, la perception d'impôts, etc.

⁷² Bien entendu, le gouvernement du Canada ou ses institutions décident parfois de leur propre chef de communiquer ou d'offrir certains services dans une langue qui n'est pas l'une des deux langues officielles du Canada. Par exemple, Santé Canada et Revenu

II. Le pouvoir de légiférer par rapport à la langue ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ

A. *La conceptualisation traditionnelle du pouvoir de légiférer par rapport à la langue* ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ

1. Le partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ ᐱᓄᓇᓂᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ 1867-ᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂᓄᓂ

Le pouvoir de légiférer en matière de langue est normalement accessible à un champ de compétence octroyé à une province ou au gouvernement fédéral par la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷³. Cela signifie qu'il est réparti entre les deux ordres de gouvernement en fonction des autres compétences législatives respectivement allouées par cette loi. C'est ce qu'a énoncé la Cour suprême du Canada, d'abord dans la décision *Jones c. Nouveau-Brunswick (P. G.)*⁷⁴, puis dans l'affaire *Devine c. Québec (P. G.)*⁷⁵, et ce qu'elle a confirmé à multiples reprises subséquentement⁷⁶.

Dans l'arrêt *Jones c. Nouveau-Brunswick (P. G.)*, il est question du pouvoir du Parlement fédéral d'adopter certaines dispositions de la *Loi sur les langues officielles*⁷⁷ faisant du français et de l'anglais des langues officielles⁷⁸. On y allègue que les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* débordent du cadre du pouvoir législatif fédéral et qu'au sein du régime fédéral canadien, à défaut de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867*, aucun palier de gouvernement ne peut légiférer en matière de langue. Dans sa décision, la Cour suprême juge cependant loisible au gouvernement fédéral d'adopter ces dispositions en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷⁹, qui prévoit que le Parlement peut faire des lois pour la « paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières » n'ayant pas été exclusivement assignées aux provinces, comme c'est le cas pour la langue. Dans cette affaire, il est éga-

Canada prévoit chacune la communication avec le public dans une autre langue désignée pour des raisons pratiques, tout comme les représentants du Canada à l'étranger.

⁷³ *Supra* note 11.
⁷⁴ *Supra* note 11.
⁷⁵ *Supra* note 11.
⁷⁶ Voir par ex *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768, 173 DLR (4e) 193.
⁷⁷ LRC 1970, c O-2.
⁷⁸ *Jones, supra* note 11.
⁷⁹ *Supra* note 11.

lement question d'une disposition de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau-Brunswick⁸⁰ ainsi que de l'article 23C de la *Evidence Act*⁸¹ du Nouveau-Brunswick relativement à la compétence du gouvernement provincial de réglementer l'emploi des langues officielles devant les cours criminelles provinciales. Suivant le même principe, la Cour suprême du Canada décide que le Nouveau-Brunswick possède le pouvoir d'adopter ces dispositions en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confère aux provinces le pouvoir relativement à l'administration de la justice, y compris la procédure en matière civile et criminelle. La Cour suprême reconnaît donc des pouvoirs concomitants aux deux ordres de gouvernement de légiférer en matière de langue dans le domaine judiciaire puisque ce domaine complexe possède plusieurs facettes, dont certaines peuvent être de ressort provincial et d'autres de ressort fédéral.

Dans l'affaire *Devine c. Québec (P. G.)*⁸², il est question de la validité de dispositions de la *Charte de la langue française*, une loi du Québec visant notamment à réglementer l'usage du français au sein du commerce intérieur de la province. Comme cette compétence relève de la province en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les dispositions visées sont jugées *intra vires* de l'Assemblée nationale du Québec (bien que certaines seront jugées invalides pour d'autres raisons). Si les dispositions en question avaient visé une institution ou une activité relevant de la compétence législative du Parlement, elles auraient été *ultra vires* de la province. Ainsi, la langue n'est pas une matière législative indépendante; elle est accessoire à l'exercice de la compétence législative attribuée respectivement au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

2. Le cas des municipalités ᐱᓄᓯᓴᐅ ᐱᓄᓯᓴᐅᓄᓄ ᐱᓄᓯᓴᐅᓄᓄᐅᓄᓄ

Un territoire ressemble à une municipalité parce que, tout comme elle, il est une créature de législation déléguée. On dit de la législature du Nunavut qu'elle adopte des « lois », et on l'assimile couramment à une province, car le Parlement lui a délégué certains pouvoirs analogues à ceux d'une province. Selon plusieurs, ces ordonnances s'apparentent peut-être plus à des règlements⁸³. Il faudrait toutefois étudier l'impact de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui protège l'Accord à l'origine de la création du Nunavut pour affirmer de manière plus certaine si les pou-

⁸⁰ SN-B 1969, c 14, art 14.

⁸¹ RSN-B 1952, c 74.

⁸² *Supra* note 11.

⁸³ Braën, *supra* note 6 à la p 747.

voirs du Nunavut ont été constitutionalisés. Rappelons que *l'Accord* est protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982* en vertu de l'article 35 et que la *Loi sur le Nunavut* en découle.

Pour l'instant, et sous réserve de futures décisions des tribunaux quant à l'impact de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* sur le statut du Nunavut, l'étude de la transformation graduelle de l'interprétation des lois habilitantes des municipalités en ce qui a trait à leur pouvoir de prendre des mesures de protection de la langue constitue une analogie pertinente. Tout comme le Nunavut, les municipalités sont des créatures de législation déléguée, c'est-à-dire qu'elles sont créées par une entité lui déléguant ses propres pouvoirs. Cette entité « mère » tire elle-même sa capacité de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais pour connaître les compétences législatives de l'entité nouvelle, il faut plutôt regarder sa loi habilitante. Les mêmes principes d'interprétation législative s'appliquent à l'analyse des lois habilitantes des municipalités et à celles du Nunavut. Ils illustrent à quel point les dispositions habilitantes permettant de prendre des mesures de protection et de développement de la langue doivent être interprétées généreusement et de manière libérale.

Historiquement, les tribunaux ont interprété assez restrictivement le pouvoir des municipalités de prendre des règlements en matière de langue, soutenant qu'il était nécessaire que leur loi habilitante octroie très précisément et explicitement le pouvoir de le faire. Les clauses générales de types « omnibus » étaient jugées insuffisantes à fonder un tel pouvoir. On en est graduellement venu à affirmer que les municipalités ne possédaient tout simplement pas le pouvoir de prendre des mesures en la matière⁸⁴. En Ontario, c'est en 1986 que le problème s'est posé devant les tribunaux, dans l'affaire *Re Trumble et al. and Town of Kapuskasing*⁸⁵. La Haute Cour de justice de l'Ontario avait décidé que le conseil municipal d'une municipalité majoritairement francophone du nord de la province n'avait pas le pouvoir de prendre un règlement⁸⁶ désignant officiellement

⁸⁴ *Produits Shell Canada Ltée c Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 RCS 231, 110 DLR (4^e) 1 [*Produits Shell*]; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c Calgary (Ville de)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 RCS 485 [*United Taxi* avec renvois aux RCS].

⁸⁵ (1986), 57 RJO (2^e) 139, 32 DLR (4^e) 545 (H.C.J.) [*Trumble* avec renvois aux RJO].

⁸⁶ Le règlement énonçait ce qui suit :

L'anglais et le français sont désignés pour servir de langues officielles à la ville de Kapuskasing, pour tous les usages du gouvernement municipal. Le recours à l'une ou l'autre langue par les particuliers, aux réunions du Conseil, à des réunions de comité du Conseil, dans l'action et l'administration municipale, doit comporter une égalité de droits, statuts et privilèges (Ville de Kapuskasing, Règlement n° 2019, *Arrêté municipal faisant de la ville de Kapuskasing une municipalité officiellement bilingue* (28 avril 1986), art 2 (abrogé)).

la municipalité comme étant bilingue. Le conseil municipal s'était fondé sur une disposition omnibus de sa loi habilitante, la *Municipal Act*⁸⁷, lui permettant d'adopter des règlements relativement au bien-être de ses citoyens. Dans cette affaire, la Haute Cour de justice a statué que le règlement était *ultra vires*, c'est-à-dire que la municipalité ne détenait pas le pouvoir de le prendre, au motif que sa loi habilitante ne traitait pas du sujet ni ne l'autorisait expressément à régler en la matière, que ce soit par le biais de la disposition omnibus, ou encore par celui d'une disposition autorisant la fourniture de services dans les deux langues. Pour la Cour, bien que la municipalité détenait le pouvoir de désigner des postes bilingues, elle ne possédait pas celui de prendre des mesures quant à l'égalité du statut, des droits et des privilèges d'une langue. Le règlement de la ville de Kapuskasing a donc été déclaré invalide.

En 1993, la Cour suprême du Canada confirmait dans la décision *R c. Greenbaum*⁸⁸ cette approche stricte de l'interprétation des lois habilitantes des villes. Il était question dans cette affaire du pouvoir de la ville de Toronto de prendre un règlement concernant l'étalage sans permis de marchandises sur une route. La Cour suprême affirmait à ce sujet que « les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale »⁸⁹. Ce raisonnement a également été suivi en 1993 par la Division générale de la Haute Cour de justice de l'Ontario, dans la décision *Chaperon c. Sault-Ste-Marie*⁹⁰. Le conseil municipal de Sault-Ste-Marie avait adopté une résolution faisant de l'anglais la langue officielle de la municipalité⁹¹. Celle-ci se fondait sur la version de l'époque de la loi sur les municipalités également en cause dans l'affaire *Re Trumble et al. and Town of Kapuskasing* : une disposition générale autorisant le conseil à prendre des règlements visant le bien-être des citoyens ainsi qu'une disposition autorisant le conseil à prendre ses résolutions, adopter des procédures, conduire ses affaires, etc. en anglais et en français⁹². Interprétant une fois encore de manière très restrictive les dis-

⁸⁷ RSO 1980, c 302, art 104.

⁸⁸ [1993] 1 RCS 674, 100 DLR (4^e) 183 [avec renvois aux RCS].

⁸⁹ *Ibid* à la p 687.

⁹⁰ (1994), 19 RJO (3^e) 281, 117 DLR (4^e) 100 (Div gén) [*Chaperon* avec renvois aux RJO].

⁹¹ Voir généralement Harvey R Sims, *The Best Man for the Job: Joe Fratesi and the Politics of Sault Ste. Marie*, Toronto, ECW Press, 2001 aux pp 11-61.

⁹² La municipalité se fondait entre autres sur les articles 104 et 104a de la *Municipal Act*, *supra* note 87. L'article 104 était une clause omnibus tandis que l'article 104a autorisait le conseil municipal à fonctionner en anglais et en français :

104. Every council may pass such by-laws and make such regulations for the health, safety, morality and welfare of the inhabitants of the municipality in

positions de la loi, le tribunal conclut que le conseil municipal ne possédait pas le pouvoir de prendre le règlement en cause : « *The field of language legislation belongs to the federal and provincial governments. Municipalities do not have the power to legislate except in narrow areas of responsibility under the Municipal Act and the French Language Services Act, conferred upon them by the legislature* »⁹³. Le règlement pris par la municipalité succomba à l'examen de la Cour.

L'état du droit a ainsi longtemps voulu que les lois habilitantes de paliers inférieurs de gouvernement soient interprétées de manière restrictive. Cette approche semblait découler du pouvoir sans réserve des provinces de légiférer relativement aux municipalités⁹⁴ et reflétait aussi le courant interprétatif dominant selon lequel le sens littéral des mots choisis par le législateur devait primer. Toutefois, l'accent progressivement placé sur l'interprétation contextuelle des lois⁹⁵ a peu à peu conduit à un bouleversement majeur en droit municipal. La décision *Produits Shell*

matters not specifically provided for by this Act as may be deemed expedient and are not contrary to law, and for governing the proceedings of the council, the conduct of its members and the calling of meetings.

104a. (1) *Every council may pass its by-laws and resolutions in English or in both English and French.*

(2) *Every council may adopt an official plan that is in English or that is in both English and French.*

(3) *Every council and every committee of council may conduct its proceedings in English or French or in both English and French.*

(4) *Notwithstanding subsection (3), the minutes of the proceedings of council and all committees of council shall be kept in English or, where so authorized by a by-law of the council, in both English and French.*

(5) *Unless otherwise directed by a by-law of the council, the officers and servants of a municipality may conduct the business and affairs of the municipality in such language, including a language other than English or French, as may be reasonable in the circumstances.*

(6) *Nothing in this section,*

(a) affects an obligation imposed by or under any Act to make, keep, use, file, register or submit any form, book, document or other paper of any kind in the language or languages specified by or under the Act;

(b) affects any requirement at law to give reasonable notice.

(7) *Where any form, book, document or other paper of any kind is submitted by a municipality to a ministry of the Government of Ontario in French, the municipality shall, at the request of the minister of the ministry to which the form, book, document or other paper was submitted, supply the minister with an English translation thereof.*

⁹³ Chaperon, *supra* note 90 aux pp 300-01.

⁹⁴ *Loi constitutionnelle de 1867, supra* note 11, art 92(8).

⁹⁵ Pierre-André Côté avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd, Montréal, Thémis, 2009 aux pp 52-53.

*Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*⁹⁶ rendue en 1994 constituait le prélude à un tournant conceptuel en la matière. Dans cette affaire, le conseil municipal de la ville de Vancouver avait adopté une résolution selon laquelle il cesserait de faire affaire avec Shell Canada jusqu'à ce que le groupe se départisse de ses investissements en Afrique du Sud, une mesure s'inscrivant dans le mouvement de boycottage mondial visant à faire tomber le régime de l'apartheid. Shell soutenait que la résolution n'était pas compatible avec des « fins municipales », c'est-à-dire avec la loi habilitante de la municipalité, la *Vancouver Charter*, qui prévoyait que le conseil municipal pourvoyait au « bon gouvernement de la ville »⁹⁷. La majorité des juges de la Cour suprême du Canada interpréta restrictivement les pouvoirs implicites octroyés par une telle disposition générale. Toutefois, la minorité dissidente, menée par la juge McLachlin et comprenant le juge en chef Lamer ainsi que les juges L'Heureux-Dubé et Gonthier, mit pour sa part l'accent sur une interprétation « libérale » et « circonspecte » plutôt que sur la traditionnelle interprétation « étroite » et « interventionniste », favorisant ainsi l'efficacité des conseils municipaux. À son avis, une interprétation plus souple de l'étendue des pouvoirs légaux des municipalités s'accorde mieux avec la nature moderne de plus en plus complexe de celles-ci. De plus, selon la minorité, des clauses de type « bon gouvernement » font foi de la volonté du législateur d'empêcher les tribunaux de court-circuiter la volonté des conseils élus.

Ce raisonnement a été repris, entre autres en 2001 dans l'affaire *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*⁹⁸. Cette affaire phare en droit de l'environnement a confirmé le pouvoir de la municipalité de Hudson de prendre des mesures pour interdire l'usage de certains pesticides qu'elle jugeait poser un risque à la santé de ses citoyens. La Cour y entérine le raisonnement selon lequel en l'absence d'un pouvoir spécifique d'agir dans un domaine précis, une disposition générale de la loi habilitante fait l'affaire. La juge l'Heureux-Dubé écrit :

Dans l'arrêt *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668, notre Cour reconnaît que le « principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] "peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme" (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115) ». *Y sont inclus les pouvoirs en matière de « bien-*

⁹⁶ *Supra* note 84.

⁹⁷ SBC 1953, c 55, art 189.

⁹⁸ 2001 CSC 40, [2001] 2 RCS 241.

être général » conférés par la loi provinciale habilitante, sur laquelle les municipalités peuvent se fonder [nos italiques].⁹⁹

Cette manière de voir les choses sera finalement consacrée dans la décision *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*¹⁰⁰, sous la plume du juge Bastarache. La Cour y souligne le besoin de souplesse rendu nécessaire par la complexité grandissante des villes modernes, ainsi que la nécessité de recourir à l'approche moderne d'interprétation législative maintenant préconisée par la Cour.

Les gouvernements municipaux ont depuis bénéficié de cette interprétation généreuse de leurs pouvoirs. En particulier, la nouvelle approche a servi à favoriser la progression vers l'égalité de statut du français et de l'anglais dans plusieurs municipalités. La décision *Canadians for Language Fairness c. Ottawa (Ville)*¹⁰¹, rendue en 2006, en constitue un bon exemple. À l'origine de cette affaire se trouve la décision du conseil municipal de la grande ville d'Ottawa, peu après la fusion l'ayant constituée, d'imposer à la nouvelle ville fusionnée l'ancienne et plus généreuse politique de bilinguisme de la ville d'Ottawa. Le règlement contesté reconnaît le « caractère bilingue de la Ville d'Ottawa »¹⁰² et énonce l'intention de la ville « [d']accorder les mêmes droits, statuts et privilèges aux deux groupes de langues officielles »¹⁰³. La corporation *Canadians for Language Fairness*, une coalition de quelques contribuables s'opposant à la politique de bilinguisme de la ville, argumentait notamment qu'Ottawa n'a pas le pouvoir de légiférer en matière de langue en vertu de sa loi habilitante¹⁰⁴, celle-là même dont il avait été question dans les affaires *Sault St-Marie* et *Kapuskasing*.

En utilisant la technique d'interprétation moderne adoptée par la Cour suprême dans *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*¹⁰⁵ ainsi que les articles 8 et 9 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹⁰⁶, la juge Métivier de la Cour supérieure de justice conclut que

⁹⁹ *Ibid* au para 18.

¹⁰⁰ *Supra* note 84; voir aussi Côté, *supra* note 95.

¹⁰¹ [2006] 146 CRR (2^e) 268, 26 MPLR (4^e) 163 (CS).

¹⁰² Ville d'Ottawa, Règlement n° 2001-170, *Règlement municipal de la Ville d'Ottawa concernant le bilinguisme* (9 mai 2001), préambule.

¹⁰³ Ville d'Ottawa, « Politique de bilinguisme » en ligne : <<http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/votre-administration-municipale/politiques-et-administration/politique-de-bilinguisme>>.

¹⁰⁴ *Loi sur les municipalités*, LRO 1990, c M 45.

¹⁰⁵ *Supra* note 84 aux paras 6-8.

¹⁰⁶ LO 2001, c 25. Les articles 8 et 9 prévoient la portée des pouvoirs généraux d'une municipalité. Voici leur libellé :

la Ville d'Ottawa a agi à l'intérieur de ses pouvoirs et confirme la validité du règlement municipal sur le bilinguisme¹⁰⁷. La juge Métivier a également rendu un jugement semblable dans l'affaire *Galganov c. Russell (Township)*¹⁰⁸. À l'origine de cette poursuite se trouve la décision de la ville de Russel de prendre un règlement rendant obligatoire l'affichage commercial bilingue. Le règlement se fonde sur les alinéas 11(2)(5) et 11(3)(7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, qui octroient à une municipalité le pouvoir de régler les panneaux et enseignes sur son territoire ainsi que la culture. La juge Métivier interprète encore une fois la loi habilitante en utilisant la méthode moderne, qui permet une interprétation généreuse donnant effet au but de la loi. Elle conclut que le règlement est valide¹⁰⁹, une décision confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario¹¹⁰. La ville de Dieppe au Nouveau-Brunswick a récemment connu un épisode similaire¹¹¹. Le conseil municipal de cette communauté constituée d'environ 80 pour cent¹¹² de locuteurs de langue française y a voté un règlement exigeant que le français soit nettement prédominant dans l'affichage com-

Étendue des pouvoirs

8. (1) Il doit être donné une interprétation large aux pouvoirs que la présente loi ou une autre loi confère à une municipalité de manière à conférer un pouvoir étendu à celle-ci pour lui permettre de gérer ses affaires de la façon qu'elle estime appropriée et pour améliorer sa capacité de traiter les questions d'intérêt municipal.

[...]

Portée des règlements municipaux en général

(4) Sans préjudice de la portée générale des paragraphes (1), (2) et (3) et sauf disposition contraire, les règlements municipaux adoptés en vertu de la présente loi peuvent avoir une portée générale ou particulière et établir des distinctions de la manière et sous le rapport qu'une municipalité estime appropriés.

Pouvoirs d'une personne physique

9. Une municipalité a la capacité ainsi que les droits, pouvoirs et privilèges d'une personne physique aux fins de l'exercice des pouvoirs que lui confère la présente loi ou une autre loi.

¹⁰⁷ *Supra* note 101 à la p 269.

¹⁰⁸ 2010 ONSC 4566, 325 DLR (4^e) 136 [*Galganov*].

¹⁰⁹ *Ibid.* À ce sujet, il est intéressant de noter que les municipalités ontariennes de Caselman, Clarence-Rockland et La Nation ont, tout comme la ville de Russell, adopté leur propre règlement sur l'affichage bilingue (voir *ibid* au para 72).

¹¹⁰ *Galganov c Russell (Township)*, 2012 ONCA 409, 99 MPLR (4^e) 1.

¹¹¹ Voir généralement à ce sujet : Serge Rousselle « Les municipalités néo-brunswickoises et l'affichage commercial bilingue » (2007) 9 RCLF 245.

¹¹² Rodrigue Landry, Kenneth Deveau et Réal Allard, « Vitalité ethnolinguistique et construction identitaire : le cas de l'identité bilingue » (2006) 34 Éducation et francophonie 54 à la p 65.

mercial extérieur. Or, deux compagnies de panneaux-réclames avaient annoncé leur intention de contester cette réglementation en Cour, mais ont finalement décidé de ne passer aux actes¹¹³, possiblement en raison des jugements ontariens en la matière.

En somme, en Ontario, une municipalité peut légiférer en matière de langue française pourvu qu'elle le fasse à l'intérieur des pouvoirs conférés par sa loi habilitante. Celle-ci est interprétée largement selon la technique d'interprétation moderne. On tient compte des besoins variés des municipalités modernes, de plus en plus complexes, de même que de la difficulté pour le législateur de prévoir dans le menu détail chacun des pouvoirs nécessaires au bon fonctionnement d'une telle entité. Dans ce contexte, les tribunaux se sont montrés prêts à accepter qu'une clause générale prévoyant des pouvoirs résiduels fonde la compétence de légiférer par rapport à la langue française.

Une telle interprétation libérale de la loi habilitante du Nunavut et de l'*Accord* est de mise. Ces derniers sont bien plus précis que les lois habilitantes des municipalités en cause dans les différentes décisions étudiées : l'étude du cas des municipalités ne fait que montrer à quel point l'interprétation des lois habilitantes doit être généreuse dans un contexte moderne où la nécessité de mesures permettant de protéger ou de développer une langue officielle se fait sentir, d'autant plus qu'on ne peut s'attendre à ce que le législateur prévienne dans le menu détail chaque application d'une disposition qu'il édicte dans une loi habilitante. Avant d'analyser la loi habilitante du Nunavut et l'*Accord*, il est cependant nécessaire d'expliquer les raisons rendant opportun le rejet du cadre conceptuel traditionnel du pouvoir de légiférer en matière de langue normalement utilisé pour délimiter les compétences législatives dans le cas des provinces et du gouvernement fédéral.

B. Le cas du Nunavut : pourquoi le cadre conceptuel traditionnel du pouvoir de légiférer en matière de langue comme étant accessoire à un champ de compétence ne s'y applique pas

C'est par nécessité, parce que la langue n'a pas fait l'objet d'une allocation exclusive et explicite à un ordre de gouvernement (provincial ou fédéral) en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, que la Cour suprême a décidé que le pouvoir de légiférer en la matière serait accessoire à un

¹¹³ Michel Nogue, « Affichage bilingue à Dieppe : deux entreprises abandonnent leur contestation » (12 juillet 2012), en ligne : Radio-Canada <<http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2012/07/12/003-affichage-bilingue-fin-contestation.shtml>>.

champ de compétence existant. Elle affirme : « Une loi prescrivant qu’une ou des langues doivent ou peuvent être utilisées dans certaines situations sera classée à des fins constitutionnelles non comme une loi relative à la langue, mais comme une loi relative à l’institution ou aux activités visées par la disposition »¹¹⁴. C’est en fait un simple problème pratique — et historique — qui a mené à l’adoption de cette doctrine.

Ce constat fait resurgir la question : le Nunavut possède-t-il le pouvoir d’adopter l’article 3 de la *LPLI* et d’imposer aux institutions du gouvernement fédéral d’offrir des services et de communiquer sur ses panneaux d’affichage en langue inuit? Comment un territoire comme le Nunavut peut-il se targuer d’imposer l’usage d’une langue autre que le français ou l’anglais aux institutions du gouvernement fédéral? En fait, la manière traditionnelle d’aborder la question du pouvoir de légiférer par rapport à la langue comme étant accessoire à un champ de compétence ne s’applique pas au cas du Nunavut. Les pouvoirs dont il dispose émanent de législation déléguée et non pas directement de la Constitution. Lui appliquer le raisonnement inhérent à la *Loi constitutionnelle de 1867* résulterait de la simple habitude et serait injustifié. Il est donc nécessaire d’examiner la source réelle des pouvoirs législatifs du Nunavut en matière linguistique. Pour ce faire, nous devons nous tourner vers sa loi habilitante ainsi que l’*Accord*. Rappelons que dans le cas des municipalités, ce pouvoir n’est souvent octroyé que par une interprétation large et téléologique de certaines dispositions relatives aux pouvoirs résiduels de ces municipalités. La loi habilitante du Nunavut et l’*Accord* sont autrement plus précis. Le Nunavut se trouve dans une situation unique au Canada. Afin de mieux apprécier ces textes, il est d’abord nécessaire de rappeler brièvement les méthodes d’interprétation législatives utilisées par les tribunaux.

III. Interprétation des dispositions pertinentes de la *LPLI* $\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}$ $\Delta\text{D}\Delta^{\text{c}} \text{D}^{\text{b}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}} \text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}$

A. *Principes d’interprétation* $\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}\text{D}^{\text{b}}\text{C}^{\text{D}}$

Selon le principe moderne d’interprétation, les lois doivent être lues en tenant compte de leur contexte. Le principe moderne d’interprétation permet de donner effet au but de la loi en fonction de l’entièreté de son texte ainsi que du contexte de son adoption. Cette formulation de l’auteur Drieger a inlassablement été reprise par la Cour suprême du Canada : « Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les

¹¹⁴ *Devine, supra note 11 à la p 808.*

termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »¹¹⁵. La *Loi d'interprétation du Nunavut* entérine par ailleurs à son article 10 cette approche adoptée par les tribunaux : « Tout texte est réputé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet »¹¹⁶.

Les règles d'interprétation sont en général non contraignantes, elles constituent des outils de travail : le lecteur choisit l'outil le mieux adapté à la tâche qui l'occupe¹¹⁷. Plusieurs règles d'interprétation permettent donc de mettre en œuvre le principe moderne. En général, le lecteur recourt au premier abord au sens courant et grammatical des mots, dans la mesure où cette démarche permet de préserver l'harmonie de la disposition avec l'ensemble de la loi et de donner effet à l'intention du législateur¹¹⁸. Les tribunaux se fient également de plus en plus aux préambules, car ceux-ci permettent de bien ancrer une loi dans son contexte et de déterminer son caractère véritable. On l'utilise pour établir l'objet de la loi, son caractère d'ordre public ou non, ainsi que sa portée¹¹⁹. Selon Côté, c'est cette règle qui s'impose aujourd'hui, et non plus la règle littérale prescri-

¹¹⁵ E A Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd, Toronto, Butterworths, 1983 à la p 83 tel que traduit et cité par la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd*, [1998] 1 RCS 27 au para 21, 36 RJO (3^e) 418.

¹¹⁶ LRTN-O 1998, c I-8, telle qu'adoptée pour le Nunavut, conformément à la *Loi sur le Nunavut*, LC 1993, c 28.

¹¹⁷ Côté, *supra* note 95 à la p 45.

¹¹⁸ *United Taxi*, *supra* note 84 au para 8. Il est à noter que si le sens d'un mot est source d'ambiguïté, diverses règles d'interprétation peuvent aider à en éclaircir le sens. Par exemple, le lecteur pourra supposer que le législateur utilise le sens des mots le plus susceptible d'être compris par les personnes visées par la loi (Côté, *supra* note 95 à la p 306). S'il s'agit d'une loi technique qui concerne un ordre professionnel, le sens des mots à privilégier sera le sens technique. Au contraire, si la loi vise les citoyens ordinaires, le sens du dictionnaire (*Ibid* à la p 306) ou même parfois, le sens populaire (*Re Ontario Mushroom Co, Ltd et al and Learie et al* (1977), 15 RJO (2^e) 639, 76 DLR (3^e) 431 (CA)) sera préféré.

¹¹⁹ Côté, *supra* note 95 à la p 73. L'auteur affirme que le recours au préambule est de plus en plus courant, citant *The Midland Railway of Canada c Young*, [1893] 22 RCS 190 (disponible sur WL Can). Dans cette affaire, le juge Sedgewick, au sujet de l'autorité du préambule affirme ce qui suit :

[TRADUCTION] Je n'ignore pas le principe voulant que le préambule d'une loi ne peut commander le dispositif; que le dispositif, même si le préambule vise un problème ou un inconvénient en particulier, peut avoir une portée plus étendue. Néanmoins, on peut légitimement le consulter pour ne pas excéder la portée véritable de la loi et, en général, pour préciser l'intention du législateur. C'est un bon moyen pour découvrir la signification de la loi et c'est, en quelque sorte, une clé pour la comprendre.

vant qu'on ne tienne compte du préambule qu'en cas d'ambiguïté ou d'obscurité dans la loi¹²⁰. La *Loi d'interprétation du Nunavut* entérine par ailleurs cette règle de common law à son article 11 : « Le préambule fait partie du texte et en constitue l'exposé des motifs »¹²¹. Finalement, il existe en interprétation législative certaines présomptions incontournables. L'une d'entre elles veut que le législateur ait connaissance des autres lois en vigueur lorsqu'il édicte une loi. Cette présomption de connaissance des lois empêche le lecteur de supposer que le législateur agit par incompetence ou par ignorance¹²².

Avant de tenter d'interpréter la loi habilitante du Nunavut et l'*Accord*, il importe de diriger notre attention vers l'article 35 de *Loi constitutionnelle de 1982*¹²³. Cette disposition « reconnaît et confirme » les « droits existants et issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis » des peuples autochtones. L'article 35 ne peut être ignoré lorsqu'il s'agit d'esquisser les traits du paysage législatif dans lequel s'inscrit la *LPLI*. La question de savoir jusqu'à quel point l'article 35 constitutionnalise l'autonomie du Nunavut est une question complexe qui dépasse le cadre de cet article, mais soulignons rapidement que l'article 35 a peut-être pour effet de protéger l'*Accord* et par conséquent, pourrait peut-être également protéger certains pouvoirs délégués aux Inuit du Nunavut. Quant à la question de savoir si les langues autochtones sont protégées en vertu de l'article 35, elle n'a toujours pas été soumise aux tribunaux, mais plusieurs auteurs¹²⁴ s'entendent pour dire que les droits ancestraux protégés par l'article 35 comprennent des droits

¹²⁰ *Supra* note 95 à la p 74.

¹²¹ *Supra* note 116, art 11.

¹²² Côté, *supra* note 95 à la p 583.

¹²³ *Supra* note 26. Le libellé de l'article prévoit ce qui suit :

35. (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits – ancestraux ou issus de traités – visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

¹²⁴ Voir par ex Jeffrey Richstone, « La protection juridique des langues autochtones au Canada » dans Paul Pupier et José Woehrling, dir, *Langue et droit*, Montréal, Wilson Lafleur, 1989, 259 à la p 267; Brian Slattery, « Aboriginal Language Rights » dans David Schneiderman, dir, *Langue et État : droit, politique et identité, centre d'études constitutionnelles*, Cowansville (Qc), Yvons Blais, 1991, 369.

relatifs à la langue¹²⁵. Toutefois, bien qu'elle soit tout à fait intéressante et d'actualité, nous n'aborderons pas davantage cette question dans le cadre de cet article, puisqu'il existe au Nunavut un accord sur les revendications territoriales qui, considéré conjointement avec la *Loi sur le Nunavut*, offre un cadre juridique prometteur pour assurer la protection et le développement de la langue inuit.

Au même titre qu'il est nécessaire de considérer l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour brosser une esquisse complète du paysage juridique qui sous-tend la *LPLI*, il importe de garder à l'esprit le principe constitutionnel non écrit de protection des minorités. Les principes non écrits sont des règles constitutionnelles qui ne sont pas textuellement présentes dans la Constitution, mais qui « ressortent de la compréhension du texte constitutionnel lui-même »¹²⁶. Ils permettent de faire face aux problèmes qui ne sont pas prévus dans le texte et constituent un ensemble exhaustif de règles permettant à la Constitution d'évoluer avec la société. Le principe de protection des minorités, exposé en détail par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹²⁷, constitue selon toute vraisemblance « une expression que la Cour suprême n'a pas voulue limitative et qui, compte tenu de l'histoire, inclut visiblement les peuples autochtones »¹²⁸. Dans ce renvoi, la Cour suprême affirme au sujet des principes constitutionnels non écrits : « l'évolution de nos arrangements constitutionnels a été marquée par l'adhésion aux principes de la primauté du droit, le respect des institutions démocratiques, la prise en compte

¹²⁵ La Cour suprême du Canada s'est d'ailleurs prononcée sur la question dans *R c Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075 à la p 1106, 70 DLR (4^e) 385 en affirmant qu'une interprétation « généreuse et libérale » du texte de l'article 35 s'imposait. Par la suite, elle a circonscrit davantage le contenu de ces droits ancestraux dans l'affaire *R v Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507 au para 44, 137 DLR (4^e) 289 :

Pour réaliser l'objet qui sous-tend le par. 35(1) – c'est-à-dire la protection et la conciliation des intérêts découlant du fait que, avant l'arrivée des Européens en Amérique du Nord, les peuples autochtones vivaient en sociétés distinctives, possédant leurs propres coutumes, pratiques et traditions –, le critère d'identification des droits ancestraux reconnus et confirmés par le par. 35(1) doit viser à reconnaître les éléments fondamentaux de ces sociétés distinctives préexistantes. Autrement dit, ce critère doit tendre à identifier les coutumes, pratiques et traditions fondamentales des sociétés autochtones qui existaient en Amérique du Nord avant le contact avec les Européens.

La Cour poursuit en stipulant que « pour constituer un droit ancestral, une activité doit être un élément d'une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question » (*Ibid* au para 46).

¹²⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 au para 32, 161 DLR (4^e) 385 [*Renvoi relatif à la sécession*].

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Braën, *supra* note 6 à la p 750.

des minorités, l'insistance sur le maintien par les gouvernements d'une conduite respectueuse de la Constitution »¹²⁹. Puis, au sujet de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la manière dont il reflète le principe non écrit de la protection des minorités :

La « promesse » de l'art. 35, comme l'appelle l'arrêt *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la p. 1083, reconnaît non seulement l'occupation passée de terres par les autochtones, mais aussi leur contribution à l'édification du Canada et les engagements spéciaux pris envers eux par des gouvernements successifs. La protection de ces droits, réalisée si récemment et si laborieusement, envisagée isolément ou dans le cadre du problème plus large des minorités, reflète l'importance de cette valeur constitutionnelle sous-jacente.¹³⁰

En interprétant la loi habilitante du Nunavut et l'*Accord*, il est impératif de garder en tête le principe constitutionnel de la protection des minorités et en particulier, l'engagement explicite, la « promesse » inscrite dans la Constitution de veiller à ce que cette minorité puisse prendre les moyens pour s'épanouir et se raffermir au sein du Canada.

B. Analyse de la LPLI à l'aide des principes d'interprétation législative

ᐃᐅᖅᑎᖅᑎᐅᖅᑎᖅ ᐃᐅᖅᑎᐅᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅ ᑎᐅᐅᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅ ᐃᐅᖅᑎᐅᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅ ᐃᐅᖅᑎᐅᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅ ᐃᐅᖅᑎᐅᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅᑎᖅ

Nous proposons donc d'analyser l'article 3 de la *LPLI* dans le but de déterminer sa validité, c'est-à-dire de déterminer si le législateur du Nunavut possède le pouvoir d'imposer aux institutions du gouvernement fédéral l'affichage en langue inuit ainsi que l'offre de ses services au public en cette langue. Pour des fins de commodités, voici reproduit dans son entièreté l'article 3 de la *LPLI* :

Obligations des organisations

3. (1) Conformément au présent article et aux règlements, le cas échéant, les organisations :

- a) affichent leurs panneaux et enseignes publics, y compris les signaux d'urgence et de sortie, en langue inuit en plus de toute autre langue qui pourrait être utilisée;
- b) exposent et diffusent leurs affiches et leur publicité commerciale, le cas échéant, en langue inuit en plus de toute autre langue qui pourrait être utilisée;
- c) veillent à ce que le texte en langue inuit de leurs panneaux, enseignes et affiches publics ainsi que leur publicité commerciale

¹²⁹ Renvoi relatif à la sécession, supra note 126 au para 48.

¹³⁰ Ibid au para 82.

soit au moins aussi en évidence que le texte en toute autre langue qui pourrait être utilisée;

d) offrent en langue inuit les services d'accueil et les services à la clientèle ou aux usagers disponibles pour le public en général.

Services spécifiques devant être fournis en langue inuit

(2) Une organisation communique avec le public en langue inuit lorsqu'elle fait la prestation des services suivants :

a) les services essentiels, y compris :

(i) les services ou les interventions de secours ou de sauvetage, ou les services ou les interventions d'urgence semblables, y compris les services d'admission ou de répartition,

(ii) les services de santé ainsi que les services médicaux et pharmaceutiques;

b) les services aux ménages et les services d'hébergement ou d'accueil, y compris :

i) les services de restauration, d'hôtellerie, d'hébergement ou d'habitation, ainsi que les services en établissement,

ii) les services de base pour les ménages, y compris la distribution d'électricité, de combustible et d'eau ainsi que les services de télécommunications;

c) les autres services désignés par règlement que le commissaire en conseil estime appropriés parce qu'ils sont essentiels par nature ou qu'ils entraînent des conséquences importantes pour les particuliers.

Communications

(3) En plus des exigences du paragraphe (1), les communications avec le public visées au paragraphe (2) sont :

a) tous les avis, les mises en garde ou les directives adressées aux usagers ou aux consommateurs de service;

b) les comptes mensuels, les factures et les réclamations semblables, adressés à des personnes qui peuvent être des locuteurs de la langue inuit;

c) les autres communications que le commissaire en conseil peut désigner par règlement.

Communications orales et écrites

(4) Le paragraphe (3) s'applique aux communications orales et écrites.

Accommodement pour les organismes du secteur privé

(5) Le commissaire aux langues, après avoir reçu une présentation ou une demande aux termes de la partie 4, et la Cour de justice du

Nunavut, après avoir reçu une demande aux termes de la partie 4, peuvent dispenser un organisme du secteur privé d'une obligation qui serait autrement imposée par le présent article et la remplacer par une exigence moins rigoureuse relativement aux communications ou aux services en langue inuit si, selon le cas :

- a) l'organisme du secteur privé est créé à des fins reliées principalement au patrimoine, à l'expression, au renforcement ou à la promotion d'une communauté culturelle ou linguistique autre qu'inuit;
- b) le commissaire aux langues ou la Cour de justice du Nunavut, selon le cas, est convaincu que le respect du présent article imposerait autrement à l'organisme du secteur privé une contrainte excessive.

La première étape de l'analyse consiste à déterminer si le terme « organisation » employé dans la *LPLI* renvoie réellement aux institutions du gouvernement fédéral aux fins de l'exercice des prérogatives lui étant attribuées par la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *LPLI* définit ainsi l'expression organisation : « Organisme du secteur public, municipalité ou organisme du secteur privé »¹³¹. Elle définit à son tour l'expression « organisme du secteur public » de la manière suivante : « Ministère du gouvernement du Nunavut ou organisme public, ou ministère, organisme ou institution du gouvernement fédéral »¹³².

Il paraît clair que le législateur entendait donner un sens large au terme « organisation » afin que celui-ci s'applique aux institutions fédérales dans la mesure prévue par la *LPLI* elle-même. Premièrement, le législateur a créé plusieurs définitions semblables, mais non identiques, qu'il n'utilise pas de manière interchangeable. Ainsi, il définit également, dans la *LPLI*, les expressions « organisme public » et « institution territoriale » :

« institution territoriale »

S'entend :

- a) du gouvernement du Nunavut;
- b) des organismes judiciaires ou quasi judiciaires;
- c) de l'Assemblée législative;
- d) des organismes publics.

« organisme public »

Sauf disposition contraire d'un règlement, s'entend d'un organisme qui est, à la fois :

¹³¹ *Supra* note 1, art 1.

¹³² *Ibid.*

- a) créé par les lois du Nunavut;
- b) placé sous l'autorité d'un ministre ou du Conseil exécutif;
- c) désigné comme tel aux termes du paragraphe 1(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.¹³³

Cette démarche élimine toute ambiguïté et il faut en conclure que ces définitions pointues jouent chacune un rôle précis. Lorsqu'il utilise le terme « organisation », le législateur entend bel et bien renvoyer aux « organismes du secteur public », qui comprennent explicitement les institutions du gouvernement fédéral. Sinon, il aurait utilisé l'expression « institution territoriale », qui est défini largement, mais n'inclut pas les institutions du gouvernement fédéral. En somme, le législateur a défini deux expressions, l'une englobant les institutions du gouvernement fédéral et l'autre non, et utilise la première dans un nombre plus restreint de situations. Cela montre qu'il entend précisément que la *LPLI* s'applique aux institutions du gouvernement fédéral dans certaines situations déterminées.

De plus, suivant le sens courant des mots, les formulations « les organisations [...] affichent leurs panneaux et enseignes publics [...] en langue inuit en plus de toute autre langue »¹³⁴ et « les organisations [...] offrent en langue inuit les services d'accueil et les services à la clientèle ou aux usagers disponibles pour le public en général »¹³⁵ signifient que *toutes* les organisations, y compris celles du gouvernement fédéral, devront, dans tous les cas visés, faire usage de la langue inuit. Il n'y a ici aucune ambiguïté ou incohérence par rapport au reste de la loi incitant à nous écarter du sens ordinaire des mots. Cette formulation ne permet pas non plus de conclure que le législateur souhaitait limiter cette obligation en fonction d'une doctrine du partage des pouvoirs entre les provinces et le Parlement ou d'un quelconque autre critère.

L'article 3 de la *LPLI* vise donc bel et bien les institutions du gouvernement fédéral. Il est possible de se questionner sur les raisons de l'importance, aux yeux d'Iqaluit, d'assujettir les institutions du gouvernement fédéral à l'article 3 de la *LPLI*, compte tenu de la controverse ainsi engendrée. Pour mieux comprendre, il est utile d'étudier le préambule de la loi.

Le préambule de la *LPLI* s'attarde aux rapports historiques de subordination de la culture et de la langue inuit par rapport aux cultures et aux langues du « Sud ». Il fait état du désir du législateur, pour des raisons

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *LPLI*, *supra* note 1 art 3(1)(a).

¹³⁵ *Ibid.*, art 3(1)(d).

identitaires, de protéger la langue et la culture inuit, jusqu'alors absents du cœur même de la plupart des institutions publiques présentes sur le territoire. Le préambule fait état des préoccupations du législateur quant à l'assimilation rapide des locuteurs de la langue inuit. Pour répondre à ces pressions, il préconise de réintroduire la langue inuit non seulement comme langue d'éducation et de travail, mais aussi comme « langue d'usage quotidien dans la prestation de services et dans les communications avec le public dans *tous les secteurs de la société du Nunavut* » [nos italiques]. Le législateur pose également dans le préambule le droit « inhérent » des Inuit du Nunavut d'utiliser la langue inuit et postule « qu'une action positive est nécessaire pour protéger et promouvoir la langue inuit et l'expression culturelle inuit ». Ainsi, l'on considère que des gestes concrets sont « nécessaire[s] pour améliorer les conditions défavorables aux personnes dont la langue inuit est la seule langue, la langue maternelle ou la langue préférée, et pour s'attaquer à la discrimination systémique dont elles font l'objet ». Le préambule de la *LPLI* esquisse également un lien entre la vitalité de la langue et de la culture inuit et la vitalité socio-économique au Nunavut, par la promotion de « l'engagement significatif des locuteurs de la langue inuit à tous les paliers de la gouvernance et dans le développement socio-économique au Nunavut ».

Compte tenu de ces buts ambitieux, la *LPLI* vise manifestement à englober le plus d'acteurs possible, afin de donner une chance réelle à ces objectifs d'être atteints. Les institutions du gouvernement fédéral occupant une importance déterminante dans des pans entiers de la société au Nunavut, il semble raisonnable d'avoir jugé nécessaire de les assujettir à la *LPLI* pour en maximiser l'efficacité.

Bien sûr, il importe maintenant d'établir si ce pouvoir qu'a exercé Iqaluit lui était réellement dévolu. Pour ce faire, la deuxième étape consiste à analyser le texte des dispositions pertinentes de la loi habilitante ainsi que de l'*Accord*, dans une démarche analogue à celle qu'on effectue traditionnellement pour cerner les pouvoirs règlementaires d'une municipalité. Comme toujours, cette analyse doit se réaliser sans perdre de vue le texte dans son ensemble ni le contexte de son adoption. Les discours et débats des parlementaires peuvent aider à comprendre ce contexte et nous instruire quant à l'interprétation correcte à donner aux dispositions en cause.

teinte au statut du français et de l'anglais, ni aux droits afférents;
[nos italiques]

On trouve au paragraphe 23(2) une disposition de « limitation des pouvoirs » qui stipule :

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet de conférer à la législature des pouvoirs plus étendus, à l'égard des divers domaines qui y sont énumérés, que ceux qu'attribuent aux législatures provinciales les articles 92 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans des domaines similaires.

Suit ensuite son paragraphe 3 :

(3) Sous réserve de toute autre loi fédérale, le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'empêcher la législature d'adopter des lois de portée générale applicables aux Indiens et aux Inuit.

L'article 23 confère ainsi expressément au Nunavut le pouvoir de légiférer par rapport à la langue. Quant à la disposition de limitation des pouvoirs voulant que la législature du Nunavut ne bénéficie pas de pouvoirs plus grands que ceux des provinces dans les domaines énumérés à la *Loi constitutionnelle de 1867*, elle ne régit pas la situation en l'espèce puisqu'elle s'applique aux domaines « énumérés » dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et que l'alinéa 23(1)(n), qui porte sur la préservation, l'utilisation et la promotion de la langue, ne trouve pas d'équivalent dans cette loi. Un argument voulant que la langue soit une compétence implicitement énumérée, ou, du moins, soit comprise dans les compétences octroyées en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* en vertu du traitement jurisprudentiel dont elle a été l'objet, serait probablement jugé incompatible avec l'intention du législateur d'octroyer la compétence de légiférer par rapport à la langue telle qu'elle apparaît à la lecture de la loi dans son ensemble, à la lecture de l'*Accord*, ainsi que des débats parlementaires. Il est par ailleurs à noter que la *Loi sur le Nunavut* prévoit que les pouvoirs du Nunavut se déploient sans limiter la capacité du Parlement d'adopter d'autres lois « de portée générale » s'appliquant au Nunavut¹³⁸.

Iqaluit a interprété le pouvoir octroyé par l'article 23 de la *Loi sur le Nunavut* comme lui permettant de légiférer en ce qui a trait à la langue quant à l'ensemble des activités se déroulant sur son territoire, sans se soucier d'un raisonnement importé de la jurisprudence découlant de l'interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³⁹. Le discours du mi-

¹³⁸ *Supra* note 24, art 23(3).

¹³⁹ Dans un échange en comité plénier avec un député, dans le cadre de la révision finale de la *LPLI* en vue de son adoption, le ministre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse du Nunavut confirme l'objectif d'assujettir à la *LPLI* toutes les activités se déroulant sur le territoire du Nunavut, même si elles relèvent traditionnellement de la compétence du gouvernement fédéral :

nistre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse du Nunavut, prononcé à Iqaluit en vue de l'adoption imminente de la *LPLI*, de même que les échanges ayant suivi ce jour-là, illustrent bien la volonté de ne pas tenir compte de cette conceptualisation traditionnelle du pouvoir de légiférer en matière de langue en même temps qu'ils permettent de saisir le contexte politique et culturel de l'adoption de la *LPLI* :

*Mr. Chairman, before we start our detailed discussions, I would like to take a moment to review why Bill 7 is so important. What I have said before bears repeating—for too long Inuit have been denied basic services in their language. There is an absence in Canadian society of understanding, respect, basic rights and the means that are necessary to achieve substantive equality between speakers of the Inuit language and those that speak the other two official languages. Our unilingual elders are being disadvantaged in their homeland. With the dominance of English in many aspects of our society, youth are concerned about losing their ability to speak the Inuit language, and even more so when they become young parents struggling to pass this important part of their ancestral heritage to their children. Our language is endangered. We cannot take this lightly for language is at the heart of Inuit culture. It reflects the generations who came before and their relationship to our Arctic world. It speaks of who we are, how we view our surroundings, and how we wish our children to know their world. To lose one's language is to lose an essential part of one's identity. In fact, the survival of our language is crucial to the survival of Inuit as a distinctive people and to our dream for what Nunavut is and will become.*¹⁴⁰

Le ministre précise un peu plus loin les trois objectifs de la *LPLI* :

Mr. Tootoo: Thank you, Mr. Chairman. The next part of that clause is (ii). It talks about "basic services to a household, including the supply of electricity, fuel, water and telecommunications." I assume they do it already but for example, if NorthwesTel sent out their phone bills to everybody, everything that's on there in English would have to be in the Inuit language as well. Would that be correct? Thank you, Mr. Chairman.

Chairman (interpretation): Thank you. Minister Tapardjuk.

Hon. Louis Tapardjuk (interpretation): Thank you, Mr. Chairman. Yes, those are the services that are provided. As long as the people that provide those services are living in Nunavut, they will have to have their services written in Inuktitut. Telephone, water, and electricity bills will have to be in Inuktitut because some people can't speak or read in English. Those are the services that have to be provided in Inuktitut, Mr. Chairman.

Nunavut, Legislative Assembly, *Nunavut Hansard*, 2^e lég, 4^e sess (16 septembre 2008) à la p 4962 et s [*Hansard du Nunavut*]. Il est à noter que malgré l'exigence de traduction imposée alors par la *Loi sur les langues officielles du Nunavut*, *supra* note 56, art 10, les débats de l'Assemblée législative du Nunavut ne sont pas disponibles en français.

¹⁴⁰ *Hansard du Nunavut*, *supra* note 139 à la p 4948.

Mr. Chairman, the Inuit Language Protection Act has three main objectives which focus on language use in daily life, education and the workplace. The bill contains provisions to ensure that the Inuit language is:

- *A language used daily in services and communication with the public throughout all sectors of Nunavut society;*
- *A language of instruction in a school system that prepares children to enter adult life having a rich knowledge of the Inuit language and full ability to use it; and*
- *A language of work in territorial institutions thus supporting a representative public service and the full participation of Inuit in it [nos italiques].¹⁴¹*

Hunter Tootoo, député d'Iqaluit Centre, prendra également la parole à plusieurs reprises au cours de la journée. Il aborde dès le départ la question controversée de la validité de l'application de certaines dispositions de la *LPLI* au gouvernement fédéral :

There are also some questions I know that will come up in regard to who is bound by this legislation. I know that there have been comments made in the media by the government in the past on this legislation and its authority to... or it's the federal government and public federal bodies and agencies. I think we need to have those comments clarified on the record, in the air, so that everybody knows where things are at in that aspect. [...]

The next definition I want to get on the record is the public sector body. In here it says, [...] means a department of the Government of Nunavut or public agency, or a federal department, agency or institution." Would that include the Canada Post Corporation, or any federal government office or department? Thank you, Mr. Chairman.

Chairman (interpretation): Thank you. Minister Tapardjuk.

Hon. Louis Tapardjuk (interpretation): All the bodies that work in the federal government and federal government departments are the ones that would be impacted by this legislation, Mr. Chairman.¹⁴²

¹⁴¹ *Ibid* à la p 4949. Le ministre de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse du Nunavut et le comité plénier sont conscients qu'à première vue, la validité au plan juridique de la *LPLI* est une source de préoccupations pour certains membres de la communauté. Pour cette raison, le ministre précise :

Mr. Chairman, a compelling aspect of the Inuit Language Protection Act is that it is entirely within the power of this legislature to enact. Unlike Bill 6, which requires approval from Parliament and Senate, Bill 7 can go into effect as soon as it is passed and proclaimed. The Inuit Language Protection Act will have quasi-constitutional status which offers the highest level of legal authority within the power of the Nunavut Legislative Assembly (Ibid à la p 4949).

¹⁴² *Ibid* aux pp 4958-60.

Se trouve ici une confirmation de l'interprétation faite par le législateur du Nunavut du pouvoir lui étant octroyé par l'article 23 de la *Loi sur le Nunavut*, ainsi que de l'interprétation à donner à l'article 3 de la *LPLI*. Le ministre confirme que cet article s'applique au gouvernement fédéral, peu importe le domaine de compétence dont il s'agit. En somme, les dispositions étudiées devraient être interprétées comme conférant au Nunavut le pouvoir de prendre des mesures relatives à la langue au sens large, presque comme s'il s'agissait d'une juridiction octroyée à part entière (bien que bornée par quelques limites), permettant au Nunavut d'imposer des obligations au gouvernement fédéral dans des domaines de compétence fédérale. Considérons maintenant un autre texte important pour le Nunavut, l'*Accord*¹⁴³.

- 2. L'Accord sur des revendications territoriales conclu entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ ᐱᓐᓂᓂᐅᓐ

L'*Accord* constitue l'autre texte important à analyser en vue de comprendre le contexte à l'origine de la délégation des compétences législatives du Parlement du Canada au Nunavut en matière de langue. Les termes de l'*Accord*, qui s'inscrit dans la mouvance de l'autonomie gouvernementale, montrent qu'une des raisons mêmes de la création du Nunavut était de favoriser la prise de mesures autonomes par le peuple inuit afin d'assurer une protection accrue et un développement de la langue et la culture inuit. L'*Accord* traite de la promotion de la culture dans son préambule, ainsi qu'en son chapitre 37. Son préambule¹⁴⁴ énonce :

Attendu :
que les Inuit, représentés par la Fédération Tungavik du Nunavut, revendiquent sur la région du Nunavut, décrite en détail au chapitre 3, un titre ancestral fondé sur leur utilisation, exploitation et occupation – traditionnelles et actuelles – des terres, des eaux et de la banquise côtière qui s'y trouvent, suivant leurs us et coutumes;

[...]

que les parties ont négocié le présent accord sur des revendications territoriales dont les objectifs sont les suivants : [...] *favoriser l'autonomie et le bien-être culturel et social des Inuit* [nos italiques].

Le chapitre 37 de l'*Accord* prévoit quant à lui :

¹⁴³ *Supra* note 25.

¹⁴⁴ Dans sa partie 1, à l'art 2.1.1, l'*Accord*, *Ibid*, précise que : « L'Accord est fondé sur les principes et les objectifs énoncés dans son préambule et il les reflète ».

37.1.1 Les principes suivants guident la mise en oeuvre de l'Accord et se reflètent dans le plan de mise en oeuvre :

[...]

b) L'objectif que prévoit l'Accord et qui consiste à *favoriser l'autonomie et le bien-être social et culturel des Inuit* doit se refléter dans la mise en oeuvre de celui-ci; [...] [nos italiques].

On énonce ainsi clairement l'objectif de favoriser l'autonomie du peuple inuit et son épanouissement culturel, non seulement dans le préambule de l'Accord, mais aussi dans son corps même. En interprétant une disposition de la *Loi sur le Nunavut* telle que l'alinéa 23(1)(n), il est impératif de garder à l'esprit que la *Loi sur le Nunavut* est une loi mettant en oeuvre des dispositions de l'Accord¹⁴⁵, un texte protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁴⁶.

Au moment de l'adoption du projet de loi C-132, la *Loi concernant la création du territoire du Nunavut* destinée à devenir la *Loi sur le Nunavut*, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, Thomas Siddon, prononce un discours¹⁴⁷. Il débute en soulignant sa fierté du travail acharné, échelonné sur de longues années, aboutissant à l'Accord. D'entrée de jeu, il prononce les paroles suivantes, appuyant l'interprétation selon laquelle le Parlement avait bel et bien l'intention d'octroyer un pouvoir unique en son genre à Iqaluit, lui octroyant pleine compétence pour légiférer en matière de langue :

Le nouveau gouvernement territorial aura les mêmes pouvoirs législatifs qu'ont à l'heure actuelle les autres gouvernements territoriaux. *En outre*, la *Loi sur le Nunavut* donne à l'Assemblée législative le *pouvoir de légiférer dans le but précis de mettre en vigueur l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et de préserver et défendre l'inuktitut* [nos italiques].¹⁴⁸

Ce passage semble indiquer que le Parlement octroyait ainsi au Nunavut les mêmes pouvoirs qu'aux autres gouvernements territoriaux, en plus des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre des buts *précis* de l'Accord,

¹⁴⁵ *Ibid*, ch 4 (dans la section intitulée « Évolution politique du Nunavut »).

¹⁴⁶ *Supra* note 26, art 35.

¹⁴⁷ *Débats de la Chambre des communes*, 34^e parl, 3^e sess, n^o XVI (4 juin 1993) à la p 20394 (Thomas Siddon) [*Débats de la Chambre des communes*]. Thomas Siddon, membre du parti progressiste-conservateur, a siégé pendant plus de 15 années à Chambre des communes. En plus d'avoir été ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, il a également été ministre de la Défense nationale et des Pêches et des Océans (Gouvernement du Canada, *Fiche de parlementaire*, en ligne : Parlement du Canada <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Lists/Members.aspx?Parliament=1924d334-6bd0-4cb3-8793-cee640025ff6&Language=F>> [*Biographie*]).

¹⁴⁸ *Débats de la Chambre des communes*, *supra* note 147 à la p 20394.

visant à donner à Iqaluit des pouvoirs extraordinaires permettant la préservation et la défense de la langue inuit. M. Jack Iyerak Anawak, député de Nunatsiak¹⁴⁹, prend ensuite la parole en inuktitut et en français. Il précise :

Les revendications territoriales et la création du Nunavut sont des éléments essentiels de l'autodétermination des Inuits. Ces derniers ont été pendant trop longtemps écartés de la prise de décisions économiques et politiques importantes qui avaient un impact sur leurs vies. Grâce à l'accord sur les revendications territoriales et à la création du Nunavut, nous reprenons enfin le contrôle de nos propres affaires. Par ces moyens, nous assurons *aussi la protection et le rehaussement de notre identité comme peuple distinct, c'est-à-dire notre culture, notre langue, notre mode de vie* [nos italiques].¹⁵⁰

Ces extraits illustrent qu'un aspect important, voire primordial, de la création du Nunavut était d'octroyer un très large pouvoir aux Inuit leur permettant de prendre les mesures nécessaires à la protection et au développement de leur langue et afin qu'ils puissent s'épanouir au sein du Canada tout en protégeant leur identité particulière.

Bref, les dynamiques uniques ayant mené à la création du Nunavut nous interdisent d'y appliquer la manière traditionnelle de conceptualiser le pouvoir de légiférer quant au statut, aux droits et aux privilèges d'une langue. À ce sujet, il est intéressant de noter qu'à l'époque de ces débats, treize ans après le premier référendum sur la sécession du Québec et deux ans à peine avant le deuxième, les souvenirs des désirs sécessionnistes au Québec sont vifs et frais à la mémoire de plusieurs¹⁵¹. L'idée d'accorder une latitude législative considérable à un peuple distinct lui permettant de fleurir au sein du cadre fédéral canadien plutôt que de s'y sentir étouffé semblait considérée favorablement par une portion importante des parlementaires. Plusieurs débats sur l'autonomie gouvernementale autochtone en général, ou simplement, sur l'importance de favoriser la diversité culturelle, se sont tenus de manière parallèle aux débats et discours concernant la création du Nunavut. Voici un extrait d'une intervention d'Ethel

¹⁴⁹ M. Anawak a siégé à la Chambre des communes en tant que député de la circonscription de Nunatsiak sous la bannière libérale de 1988 à 1997. Il a été secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (*Biographie, supra* note 147).

¹⁵⁰ *Débats de la Chambre des communes, supra* note 147 à la p 20357.

¹⁵¹ Le Bloc québécois, un parti fondé dans le but de faire la promotion de la sécession du Québec sur la scène fédérale, est à cette époque présent au Parlement avec 50 députés, représentant plus de la moitié des sièges du Québec; il s'agit de la première élection du parti depuis sa naissance (Jean H Guay, « Les résultats électoraux au Québec », dans Denis Monière et Jean H Guay, dir, *La bataille du Québec, Premier épisode : les élections fédérales de 1993*, Montréal, Fides, 1994 à la p 229).

Elle découle à la fois des obligations constitutionnelles du gouvernement canadien envers les deux langues officielles du Canada et d'une dynamique politique et historique particulière. La première *Loi sur les langues officielles* fédérale est entrée en vigueur en 1969¹⁵⁵. Cette loi a fait du français et de l'anglais les langues officielles du Canada, leur a garanti un statut égal et a octroyé au public le droit de communiquer avec les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix, lorsque la demande le justifie. Or, dans la loi créant les Territoires du Nord-Ouest¹⁵⁶, le statut, les droits et les privilèges de la langue française ne sont pas précisés. La question s'est alors posée de savoir si la *Loi sur les langues officielles* fédérale ou l'article 20 de la *Charte canadienne* pouvait assurer la prestation de services en français par le gouvernement territorial, qui est institué par législation fédérale¹⁵⁷. En mars 1984, le Parlement voulut modifier la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*¹⁵⁸ afin d'y introduire une disposition assurant la protection du français. La réaction des Territoires du Nord-Ouest fut négative, et, après négociation, une entente fut conclue selon laquelle ces derniers adopteraient leur propre loi sur les langues officielles qui reconnaîtrait le statut du français et accorderait un droit de recevoir des services de la part des institutions territoriales en cette langue¹⁵⁹. En vertu de cette entente, le gouvernement du Canada prenait en charge les coûts liés à la mise en œuvre des mesures. Le Parlement inséra dans la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* une disposition empêchant que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* résultant de l'entente puisse être modifiée sans son approbation¹⁶⁰.

La *Loi sur le Nunavut* est entrée en vigueur en 1999. Elle prévoit que les lois des Territoires du Nord-Ouest n'ayant pas été abrogées à la date de son entrée en vigueur¹⁶¹ sont applicables au territoire du Nunavut. Ce-

n) la préservation, l'utilisation et la promotion de la langue inuktitute, dans la mesure où les lois qui en résultent ne portent pas atteinte au statut du français et de l'anglais, ni aux droits afférents;

[...].

¹⁵⁵ *Supra* note 77.

¹⁵⁶ *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, *supra* note 36.

¹⁵⁷ Nicole Vaz et Pierre Foucher, « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles » dans Michel Bastarache, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2004, 275 à la p 385 et s.

¹⁵⁸ *Supra* note 36.

¹⁵⁹ Nicole Vaz et Pierre Foucher, *supra* note 157 à la p 386 et s.

¹⁶⁰ *Supra* note 36, art 43.1.

¹⁶¹ *Loi sur le Nunavut*, *supra* note 24, art 29, qui prévoit :

29. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest et leurs textes d'application pris et non

la assure une transition en douceur de l'ancienne entité juridique vers la nouvelle. Puisque la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest n'a pas été révoquée avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Nunavut*, elle se trouvait automatiquement en vigueur au Nunavut. Le statut du français et de l'anglais ne peut être modifié sans l'assentiment du Parlement fédéral¹⁶². C'est une manière pour le Parlement fédéral de s'assurer du respect de sa propre *Loi sur les langues officielles*¹⁶³, mais également du respect des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne*, qui garantissent l'égalité de statut et de privilèges de l'anglais et du français dans les institutions du gouvernement fédéral. C'est donc parce qu'elle abroge l'ancienne *Loi sur les langues officielles* reçue des Territoires du Nord-Ouest que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, a dû être approuvée par le Parlement, contrairement à la *LPLI*. Les pouvoirs des Territoires du Nord-Ouest sont, après tout, de législation fédérale déléguée et il s'agit là d'une protection de grande importance pour le Canada.

En effet, la question de savoir si les obligations linguistiques applicables aux institutions fédérales s'appliquent aux territoires fédéraux et, plus précisément, si le gouvernement territorial est assimilable à une institution du « Parlement et du gouvernement du Canada » au sens des articles 16 à 20 de la *Charte canadienne*, demeure ouverte¹⁶⁴. Dans le premier arrêt *Québec (P. G.) c. Blaikie*¹⁶⁵, qui posait la question de la constitutionnalité de certaines dispositions de la *Charte de la langue française*¹⁶⁶, la Cour suprême avait statué que les « lois » dont il est fait mention à l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867*)¹⁶⁷ réfèrent également à la législation

abrogés à la date d'entrée en vigueur de l'article 3 sont reproduits pour le Nunavut, avec les adaptations nécessaires à cet égard, dans la mesure où ils peuvent s'y appliquer. Les textes en résultant sont réputés être, selon le cas, des lois de la législature ou des textes d'application de celles-ci.

¹⁶² *Ibid.*, art 38, qui prévoit :

38. La loi de la législature reproduisant pour le Nunavut, conformément au paragraphe 29(1), l'ordonnance des Territoires du Nord-Ouest intitulée *Loi sur les langues officielles* et édictée le 28 juin 1984 ne peut être abrogée, modifiée ou rendue inopérante par la législature sans l'agrément du Parlement, donné sous forme de résolution, lorsque la mesure aurait pour effet de porter atteinte aux droits et services prévus par cette ordonnance dans sa version modifiée le 26 juin 1986.

¹⁶³ LRC 1985, c 31 (4^e supp).

¹⁶⁴ Vaz et Foucher, *supra* note 157 à la p 385 et s.

¹⁶⁵ [1979] 2 RCS 1016, 101 DLR (3^e) 394.

¹⁶⁶ *Supra* note 12.

¹⁶⁷ *Supra* note 11. L'article 133 indique :

déléguée. En 1981, dans la deuxième affaire *Québec (P. G.) c. Blaikie*¹⁶⁸ concernant l'application de ce même article 133 aux règlements adoptés par le gouvernement provincial de même qu'aux règlements municipaux (entre autres), la Cour suprême concluait que l'article 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* s'applique effectivement aux règlements qui constituent de la législation déléguée, ainsi qu'aux règles de pratique adoptées par les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires. La Cour concluait toutefois que l'article 133 ne s'applique pas aux règlements d'organismes municipaux ou scolaires¹⁶⁹.

En somme, selon la deuxième affaire *Blaikie*, les règlements adoptés par le gouvernement sont considérés comme une extension du pouvoir législatif et, à ce titre, sont couverts par l'article 133, mais pas ceux adoptés par des organismes municipaux. Dans l'affaire *R. v. St-Jean*¹⁷⁰, il était question de la validité, en vertu de l'article 133, d'un constat d'infraction au code routier produit en anglais seulement. La question à trancher était de savoir si une ordonnance du Yukon devait être considérée comme une loi du Parlement. Les demandeurs argumentaient entre autres que le gouverneur en conseil constituait une institution du gouvernement et du Parlement du Canada au sens du paragraphe 16(1) de la *Charte canadienne*¹⁷¹. La Cour suprême du Yukon a rejeté l'argument, affirmant que les rédacteurs de la *Charte canadienne* n'avaient pas envisagé une telle possibilité et statuant que l'article 30 et l'alinéa 32(1)(b) de la *Charte canadienne* assimilent à certaines fins le Yukon aux autres provinces du Canada¹⁷². La Cour souligne également que les lois territoriales entrent en vigueur après avoir été confirmées par le lieutenant-gouverneur en conseil et non par le Parlement fédéral, le commissaire agissant comme chef de l'exécutif du territoire et non comme représentant du cabinet fédé-

Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

¹⁶⁸ [1981] 1 RCS 312, 123 DLR (3^e) 15 [avec renvois aux RCS].

¹⁶⁹ *Ibid* à la p 325.

¹⁷⁰ [1987] NWTR 118, 2 YR 116 (CS) [avec renvois au NWTR].

¹⁷¹ *Ibid* à la p 130.

¹⁷² *Ibid* aux pp 130-31.

ral¹⁷³. En vertu de cette décision, l'article 133 ne s'appliquerait donc pas aux « lois » édictées par les institutions territoriales. Les institutions de la législature du Yukon sont donc considérées comme distinctes (quoique subordonnées) des institutions du Parlement fédéral. Les auteurs Robert Leckey et André Braën contestent vigoureusement le raisonnement du juge Meyers et affirment que « [d]ans chaque territoire, la législature agit en lieu et place du Parlement, exerçant une fonction législative générale »¹⁷⁴. Ils soutiennent de plus que la Cour n'a pas tenu compte de l'article 31 de la *Charte canadienne* selon lequel « [l]a présente Charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit »¹⁷⁵. D'après eux, pour cette raison, les territoires ne peuvent en aucun cas être assimilés aux provinces et ils sont assujettis aux obligations fédérales en matière de langue.

De toute manière, même si, selon l'état actuel de la jurisprudence, la législature du Yukon et, par extension, celle du Nunavut ne sont pas soumises aux mêmes exigences que le Parlement du Canada en matière de langue, n'oublions pas que la protection du français et de l'anglais est assurée par la législation linguistique : la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut l'assure et elle ne peut être modifiée sans l'aval du Parlement. Cette limite en matière d'égalité de statut du français et de l'anglais est donc en pratique imposée au Nunavut sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de son assujettissement aux obligations linguistiques fédérales en tant qu'institution du Parlement fédéral. D'ailleurs, dans l'affaire *Fédération franco-ténoise c. Canada (P. G.)*¹⁷⁶ la Cour a refusé de se prononcer sur la question de l'applicabilité des dispositions linguistiques de la *Charte canadienne* aux Territoires du Nord-Ouest puisqu'en adoptant sa *Loi sur les langues officielles*, le législateur a appliqué, sur son territoire, les mêmes protections et obligations que celles prescrites par la *Charte canadienne* :

Comme je l'ai signalé plus haut dans le jugement, le libellé des art. 16 à 20 de la *Charte [canadienne]* et celui des dispositions équivalentes de la [*Loi sur les langues officielles*] des [Territoires du Nord-Ouest] sont très semblables. D'autre part, la *Loi sur les langues officielles*] des [Territoires du Nord-Ouest] prévoit un mécanisme flexible dont le libellé ressemble beaucoup au par. 24(1) de la *Charte [canadienne]* relativement à l'obtention d'une réparation efficace en

¹⁷³ *Ibid* à la p 125.

¹⁷⁴ Robert Leckey et André Braën, « Le bilinguisme dans le domaine législatif » dans Michel Bastarache, dir, *Les droits linguistiques au Canada*, Cowansville (Qc), 2004, 41 à la p 115 et s.

¹⁷⁵ *Ibid* à la p 116.

¹⁷⁶ 2006 NWTSC 20, (disponible sur Canlii) conf par 2008 NWTCA 5, 440 AR 56, autorisation de pourvoi à la CSC refusée, 32824 (5 mars 2009).

cas de violation. Le Parlement s'est assuré, en vertu de son adoption de l'art. 43.1 de la [*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*], que les droits garantis par la [*Loi sur les langues officielles*] des [Territoires du Nord-Ouest] ne seront pas limités par l'abrogation ou la modification de celle-ci. Étant donné ces circonstances, il est évident que la [*Loi sur les langues officielles*] des [Territoires du Nord-Ouest] et l'art. 43.1 de la [*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*] constituent des réponses législatives à l'initiative de la *Charte [canadienne]* visant à protéger et à promouvoir les deux langues officielles partout au Canada.¹⁷⁷

Les limites imposées à la législature du Nunavut afin d'assurer la protection du français et de l'anglais sont donc claires et les statuts, les privilèges et les droits de ces deux langues sont intacts, même en ce qui a trait aux obligations en vertu de la *Charte canadienne*, qui se trouvent à être imposées de manière indirecte.

Un observateur hypothétique adoptant le point de vue selon lequel les territoires constituent des institutions du Parlement fédéral pourrait peut-être, en se penchant sur la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut, se poser la question de la validité de l'adoption d'une langue officielle autre que le français et l'anglais par un territoire sans l'obtention préalable d'une modification constitutionnelle en bonne et due forme. Ce raisonnement, en plus de présumer que les lois sur les langues officielles adoptées par les territoires sont invalides, prend également pour prémisse que conférer un statut officiel à une langue autochtone dans un territoire donné nuit au français ou à l'anglais et, donc, fait violence au paragraphe 16(1) de la *Charte canadienne*. Nous sommes en désaccord avec cette prémisse qui omet de concilier le paragraphe 16(1) de la *Charte canadienne*, le principe non écrit de protection des minorités et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, cette hypothèse intéressante permet d'illustrer, par un raisonnement a contrario, que la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut (et, par extension, la *LPLI*, qui ne fait que donner corps à l'idée d'une troisième langue officielle instaurée par cette loi) ne nuit pas au statut du français et de l'anglais puisque si le contraire était vrai, cela impliquerait vraisemblablement que la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest serait invalide, une affirmation qui ne saurait être avancée sérieusement.

Ainsi, le Parlement fédéral octroie au Nunavut un large pouvoir de légiférer en matière de langue, limité seulement dans la mesure où il ne doit pas porter atteinte aux droits et aux statuts des langues française et anglaise. La question se pose alors de savoir si le fait d'exiger que l'affichage en langue inuit soit au moins aussi évident que l'affichage dans

¹⁷⁷ *Ibid* au para 849.

les autres langues officielles porte atteinte aux droits et aux statuts du français et de l'anglais¹⁷⁸. Il est peu probable que ce soit le cas. La *LPLI* n'exige pas que la langue inuit soit nettement prédominante, mais plutôt, qu'elle soit simplement aussi évidente. Le français et l'anglais jouissent tous deux d'une égalité de statut; il n'enlève rien au statut de l'anglais que la version française se trouve tout à côté de manière aussi évidente, et inversement. L'exigence en matière d'égalité de statut du français et de l'anglais requiert simplement qu'une langue ne prime pas sur l'autre. Au Québec, le français doit être affiché de manière nettement prédominante par rapport aux autres langues¹⁷⁹, toutefois, dans cette province, la loi ne prescrit pas une égalité de statut entre le français et l'anglais, mais bien une prédominance du français. Cela ne pose aucun problème : il relève du pouvoir de la province de légiférer par rapport au statut, aux droits et aux privilèges de la langue française dans les domaines qui relèvent de ses champs de compétence, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans la mesure où elle respecte la *Charte canadienne*.

Il semble qu'Iqaluit soit consciente de cette limitation à son pouvoir. En plus de la limite explicitement prévue par le Parlement à l'article 23 de la *Loi sur le Nunavut*, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* du Nunavut¹⁸⁰ adoptée par le Nunavut protège explicitement l'anglais et le français en reconnaissant leur égalité de statut, de droits et de privilèges¹⁸¹. De plus, cette loi reconnaît explicitement dans son préambule l'obligation de protéger et de promouvoir la vitalité de la communauté francophone, de même que la nécessité d'assurer tant aux communautés inuit que francophone les ressources nécessaires au renforcement de leur expression culturelle et de leur vitalité collective¹⁸². La *LPLI* spécifie également à son

¹⁷⁸ *LPLI*, *supra* note 1 art 3(1)(c).

¹⁷⁹ *Charte de la langue française*, *supra* note 12, art 58; *Ford c Québec*, [1988] 2 RCS 712, 90 NR 84 [*Ford* avec renvois aux RCS].

¹⁸⁰ *Supra* note 35.

¹⁸¹ *Ibid.*, art 3(2).

¹⁸² *Ibid.* Le préambule, indique :

Reconnaissant le patrimoine, l'apport culturel et la valeur des trois communautés de langue officielle au Nunavut et confirmant l'engagement :

- a) d'établir des normes claires de communication et d'accessibilité aux services gouvernementaux dans les trois langues officielles;
- b) de protéger et de promouvoir la langue française et la vitalité de la communauté francophone, conformément aux obligations du Nunavut et du Canada et à leurs politiques mutuellement convenues;
- c) de fournir un cadre d'action à l'intention des institutions territoriales afin d'assurer tant à la communauté inuit qu'à la communauté francophone du Nunavut les ressources nécessaires à la sauvegarde et au ren-

avec sa situation démographique. Des commerçants avaient été mis à l'amende pour non-respect de la loi et contestaient sa validité. L'affaire s'est rendue en Cour suprême. La Cour confirma tout d'abord, pour la première fois, que le discours commercial tombe sous le coup de l'alinéa 2(b) de la *Charte canadienne*¹⁸⁶. Ensuite, elle détermina que la liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix :

La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression.¹⁸⁷

Quant à savoir si l'exigence de s'exprimer uniquement en français sur les panneaux d'affichage brime la liberté d'expression, la Cour y répondit par l'affirmative. De plus, selon celle-ci, cette atteinte ne se justifie pas en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*, qui prévoit dans quelle circonstance une atteinte à la *Charte canadienne* peut se révéler justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique¹⁸⁸. Selon la Cour, des mesures alternatives permettant de parvenir au même but, tout en garantissant une moindre entrave à la liberté d'expression, sont disponibles : la présence d'une autre langue d'affichage en plus du français, même si celui-ci doit apparaître de manière prédominante, serait un moindre mal acceptable. Une telle mesure brimerait certes l'alinéa 2(b), mais serait justifiable en vertu de l'article premier :

Puisque la preuve soumise par le gouvernement indique que la prédominance de la langue française ne se reflétait pas dans le « visage linguistique » du Québec, les mesures prises par le gouvernement auraient pu être conçues spécifiquement pour régler ce problème précis tout en restreignant le moins possible la liberté d'expression. Alors qu'exiger que la langue française prédomine, même nettement, sur les affiches et les enseignes serait proportionnel à l'objectif de promotion et de préservation d'un « visage linguistique » français au Québec et serait en conséquence justifié en vertu des Chartes québécoise et canadienne, l'obligation d'employer exclusivement le français n'a pas été justifiée. On pourrait exiger que le français accompagne toute autre langue ou l'on pourrait exiger qu'il soit plus en évidence que d'autres langues. De telles mesures permettraient que le « visage linguistique » reflète la situation démographique du Québec où la langue prédominante est le français. Cette réalité devrait être communiquée à tous, citoyens comme non-citoyens, quelque soit leur

¹⁸⁶ *Ford*, *supra* note 179 aux pp 766-67.

¹⁸⁷ *Ibid* au para 40.

¹⁸⁸ Voir la démarche énoncée pour la première fois dans l'affaire *R c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, 26 DLR (4^e) 200.

langue maternelle. Cependant, l'usage exclusif du français ne résiste pas à l'examen fondé sur le critère de la proportionnalité et ne reflète pas la réalité de la société québécoise.¹⁸⁹

À la suite de cette décision, le législateur québécois a modifié la *Charte de la langue française* pour exiger que le français soit utilisé de manière prédominante sur les panneaux d'affichage plutôt qu'exclusivement¹⁹⁰. On peut en conclure que lorsque la mesure attentatoire aux droits est d'importance proportionnelle au but recherché tout en assurant l'atteinte la plus minimale possible dans les circonstances, la Cour la considérera vraisemblablement conforme à la *Charte canadienne*. L'analyse de la validité de l'article 3 de la *LPLI* au regard du critère de la liberté d'expression est certainement assujettie à ce raisonnement juridique récemment reconfirmé par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Galganov c. Russel*¹⁹¹. Dans cette affaire, dont il a déjà été question plus haut, deux activistes contestaient la validité d'un règlement sur l'affichage bilingue adopté par la municipalité de Russel. Ils argumentaient, entre autres choses, que le règlement porte atteinte à l'alinéa 2(b) de la *Charte canadienne*. Pour les motifs énoncés par la Cour suprême dans les affaires *Ford* et *Devine*, la Cour d'appel confirma que l'obligation de s'exprimer dans une autre langue en plus de celle de son choix constitue certes une atteinte à l'alinéa 2(b), mais une atteinte minimale et proportionnelle à l'objectif important et légitime de protection et d'égalité de statut des langues française et anglaise.

Dans ce contexte, il est fort peu probable que les tribunaux considèrent que la *LPLI* brime la liberté d'expression d'une manière injustifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique. Celle-ci ne devrait donc normalement pas constituer un obstacle ou une limite insurmontable à l'application de l'article 3 de la *LPLI*. De plus, il n'est pas du tout clair qu'un « ministère, organisme ou institution » du gouvernement fédéral jouit du droit constitutionnel de s'exprimer en vertu de la *Charte canadienne*.

Conclusion ΔΓϵ°σϋ

La *LPLI* est une loi audacieuse qui met en place un système complet de protection, de revalorisation et de revitalisation de la langue inuit. Parmi les mesures adoptées, certaines exigent que les institutions du gouvernement fédéral fournissent leurs services destinés au « public en général » en langue inuit ainsi que d'afficher ses panneaux en leur langue,

¹⁸⁹ *Ford*, *supra* note 179 à la p 780.

¹⁹⁰ *Supra* note 12, art 58.

¹⁹¹ *Supra* note 108.

en plus de toute autre langue. La question sérieuse de savoir si le Nunavut détient le pouvoir d'assujettir le gouvernement fédéral à ces mesures de protection de la langue inuit se pose et s'est effectivement posée dans le cadre de l'adoption de la *LPLI*. Jamais au Canada un corps législatif n'a prétendu posséder exclusivement sur son territoire le pouvoir de légiférer par rapport à la langue. Ce pouvoir a traditionnellement été exercé de manière accessoire à un champ de compétence octroyé en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁹² et donc de manière concurrente par les provinces et le législateur fédéral. Or, il n'y a pas lieu d'importer un tel raisonnement dans le cadre juridique régissant les pouvoirs législatifs du Nunavut. Celui-ci possède bel et bien le pouvoir de légiférer par rapport à la langue sur son territoire, y compris en ce qui concerne les institutions du gouvernement fédéral.

En effet, le Nunavut n'est pas une province et le raisonnement juridique faisant appel à la jurisprudence entourant la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s'y applique pas. Il faudra plutôt se référer à sa loi habilitante et à l'*Accord* pour s'informer de ses pouvoirs législatifs. La jurisprudence au sujet du pouvoir des municipalités de légiférer quant à la langue aide à comprendre le processus approprié d'analyse des lois habilitantes du Nunavut, puisque les deux sont des créatures de législation déléguée. Dans le cas des municipalités, c'est grâce à l'utilisation de la méthode moderne d'interprétation large et libérale que l'existence du pouvoir de régler en matière de langue officielle a enfin été reconnue, alors même que les lois habilitantes n'offraient généralement que des dispositions de pouvoirs résiduels ne mentionnant pas la langue. La même méthode d'interprétation législative s'applique à la loi habilitante du Nunavut et à l'*Accord*, sans toutefois qu'une interprétation aussi généreuse soit nécessaire, car contrairement à celles des municipalités, la loi habilitante du Nunavut est limpide au sujet de la langue. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au terme de travaux de longue haleine et de négociations ardues, le Parlement fédéral souhaitait, au moment de la création du Nunavut, permettre à ce nouveau territoire d'enfin prendre de manière autonome des mesures freinant l'érosion accélérée de la langue inuit. Cette intention se révèle clairement à la lecture de la *Loi sur le Nunavut*¹⁹³ de même qu'à celle de l'*Accord*¹⁹⁴. La lecture des débats à la Chambre des communes en témoigne également.

Peu après sa création, le Nunavut s'est empressé de légiférer par rapport à la langue. Pour assurer un maximum d'efficacité aux mesures ainsi

¹⁹² *Supra* note 11.

¹⁹³ *Supra* note 24.

¹⁹⁴ *Supra* note 25.

adoptées, il y a assujéti le gouvernement fédéral, important pourvoyeur de services et entité omniprésente dans la vie des Nunavimiuts. Il l'a fait sans ambiguïté. Les discours et débats prononcés en vue de l'adoption de la *LPLI* confirment cette position. Le principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités ainsi que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* appuient une telle démarche.

Évidemment, ce pouvoir est circonscrit par certaines limites, notamment l'interdiction de porter atteinte au statut, droits et privilèges des langues anglaise et française. La *LPLI* exige que la langue inuit soit utilisée de manière au moins aussi évidente que les autres langues officielles, et non pas de manière prédominante. Il est peu probable que les tribunaux jugent que d'exiger un tel emploi de la langue inuit en matière d'affichage porte atteinte au statut des langues anglaise et française.

Cette réflexion au sujet de la *LPLI* éclaire quelques facettes seulement d'un sujet fort complexe et soulève plusieurs autres questions. Par exemple, une province comme le Nouveau-Brunswick pourrait-elle mieux protéger l'érosion du français avec l'aide du Parlement, qui, moyennant une certaine dose de volonté politique, pourrait lui déléguer son pouvoir accessoire complémentaire de légiférer en matière de langues¹⁹⁵? Bien sûr, les ordres de gouvernement protègent jalousement leurs compétences... et, pourtant, le gouvernement fédéral s'est bel et bien départi de ce pouvoir dans le cas du Nunavut. De la même manière, plusieurs peuples autochtones au Canada, devant l'assimilation possible et dangereusement imminente, pourraient vraisemblablement choisir de prendre de plus en plus de mesures visant à protéger leur langue et leur culture. Certaines Premières nations pourraient-elles, dans le cadre de la délégation de pouvoirs en vertu du processus d'autonomie gouvernementale, acquérir un pouvoir analogue à celui du Nunavut en matière de langue? L'état périlleux dans lequel se trouve un nombre important de langues pourrait le justifier.

¹⁹⁵ Voir à ce sujet la série de projets de loi déposés à la Chambre des communes, *supra* note 15.