



# Office of the Languages Commissioner For the Northwest Territories

## Annual Report 2015 - 2016



Photo by Randy Straker

If you would like this information in another official language, call us.

English

---

Si vous voulez ces informations dans une autre langue officielle, contactez-nous.

French

---

Kĩspin ki nitawih̄tĩn ē nĩhĩyawih̄k ōma ācimōwin, tipwāsinān.

Cree

---

Tłjchq yatı k'èè. Dı wegodi newq dè, gots'o gonedè.

Tłjchq

---

ʔerih̄t'ıs Dēne Sų́lné yatı t'a huts'elkēr xa beyáyatı theʔą ʔat'e, nuwe ts'ēn yóftı.

Chipewyan

---

Edı gondı dehgháh got'je zhatié k'éé edat'éh enahddhę nıde naxets'é edahfı.

South Slavey

---

K'áhshó got'jne xədə k'é hederı ʔedjhtl'é yerıniwę níde dúle.

North Slavey

---

Jii gwandak izhii ginjik vat'atr'ijahch'uu zhit yinothan jı', diits'at ginohkhii.

Gwich'in

---

Uvanittuaq ilitchurisukupku Inuvialuktun, ququaqluta.

Inuvialuktun

---

Ć<sup>b</sup>d<sup>d</sup> ǀǀ<sup>sb</sup>b<sup>Δ</sup> ʌ<sup>r</sup>LJ<sup>Δ</sup>ʌ<sup>r</sup> ʌ<sup>o</sup>b<sup>n</sup>ǀ<sup>c</sup>ǀ<sup>sb</sup>ǀ<sup>c</sup>ǀ<sup>n</sup>b, ǀ<sup>o</sup>c<sup>n</sup>ǀ<sup>o</sup>c ǀ<sup>sb</sup>c<sup>r</sup>ǀ<sup>o</sup>c<sup>sb</sup>ǀ<sup>c</sup>.

Inuktitut

---

Hapkua titiqqat pijumagupkit Inuinnaqtun, uvaptinnut hivajarlutit.

Inuinnaqtun

---





# Table of Contents

<b>Message from the Languages Commissioner .....</b>	<b>Page 2</b>
<b>The Past.....</b>	<b>Page 3</b>
<i>(3) Overview of the Official Languages Act</i>	
<i>(5) Recommendations Previously Made by the Commissioner</i>	
<b>The Present .....</b>	<b>Page 6</b>
<i>(6) Inquiry Process</i>	
<i>(7) Complaint Process</i>	
<i>(11) Budget</i>	
<i>(12) Highlights</i>	
<b>The Future .....</b>	<b>Page 16</b>
<i>(17 to 26) Recommendations</i>	
<b>Summary of Recommendations .....</b>	<b>Page 27</b>
<b>Official Languages of the Northwest Territories .....</b>	<b>Page 29</b>
<b>Contact Us .....</b>	<b>Page 30</b>



# Message from the Languages Commissioner

Greetings,

I was both humbled and honoured when, in October 2015, members of the 17th Legislative Assembly appointed me as Languages Commissioner for the Northwest Territories for a four year term. I am pleased to present the Annual Report on my first full term in office.

The Annual Report provides an overview of the activities of the office during the 2015 - 2016 fiscal year. The report also examines how the Legislative Assembly of the Northwest Territories and the Government of the Northwest Territories have responded to the recommendations contained in previous annual reports presented by Languages Commissioners. The report also provides an overview of recent court decisions and their potential impact on the provision of language services in the Northwest Territories. Most important, the report contains recommendations to be considered as we move forward.

As Members of the 18th Legislative Assembly also complete their first year, I am certain that new Members are getting a sense of the many obligations and responsibilities to the public. I sincerely hope that we can all work together to ensure that the provisions of the *Official Languages Act* are met, and that the spirit and intent of the Act is honoured. It is only by working together that we can ensure the best possible service to residents of the Northwest Territories.

Please do not hesitate to contact my Office if you have any questions or concerns about this Annual Report, or if you have a complaint or inquiry that should be directed to the Office.

Mahsi.



*Use Your Language or Lose Your Language*

# The Past

## Overview of the Official Languages Act and the Office of the Languages Commissioner

In 1984, the Legislative Assembly passed the first *Official Languages Act*. Modelled after the Federal Act, it had two essential purposes: the Act guaranteed equal status for English and French by member of the public using government programs and services, and the Act officially recognized the Aboriginal languages in use in the Northwest Territories. In 1990, the Legislative Assembly made major amendments to the Act to give greater status to northern Aboriginal languages. Recognizing the official status of Aboriginal languages was intended to preserve and promote Aboriginal cultures through protection of their languages.

In 1990, amendments to the Act created the position of Languages Commissioner of the Northwest Territories, to be appointed by the Legislative Assembly for a term of four years. The Act gave the Languages Commissioner authority to investigate complaints in regard to compliance with the Act, to initiate investigations as appropriate, and engage in activities related to the promotion and protection of Official Languages.

In 2001, the Legislative Assembly appointed a Special Committee on the Review of Official Languages (SCOL). In 2003 - 2004, the Government of the Northwest Territories (GNWT) considered and responded to the SCOL report. The end result was that major amendments were made to the Act. Some of those amendments had a direct and significant impact on the Office of the Languages Commissioner:

- Section 20(1) of the *Official Languages Act* used to contain a provision giving the Languages Commissioner a broad mandate, including taking steps to ensure the promotion and preservation of Official Languages. This promotional role was removed and the position of Languages Commissioner was narrowed to that of an “ombudsman type” role. That is, the role of the Languages Commissioner became one of ensuring compliance with the Act through investigating complaints, handling inquiries, and initiating investigations where appropriate.
- The role of promoting and preserving Official Languages was turned over to the newly created position of Minister Responsible for Official Languages. As part of fulfilling this role, the Minister established two Boards - the Official Languages Board and the Aboriginal Languages Revitalization Board. The Official Languages Board is to review the rights and status of Official Languages and their use in the administration and delivery of services to government institutions. The Aboriginal Languages Revitalization Board is responsible for reviewing programs and initiatives dealing with Aboriginal languages, and promoting and revitalizing Aboriginal languages. The role of these two boards, and whether they should be amalgamated, is currently under discussion.

- Before the amendments, the Act referred to eight Official Languages (Chipewyan, Cree, Dogrib, English, French, Gwich'in, Inuktitut, and Slavey). In the definitions section of the Act, "Slavey" was defined to include North Slavey and South Slavey, and "Inuktitut" was defined to include both Inuinnaqtun and Inuvialuktun. With the amendments, the Act now clearly identifies North Slavey, South Slavey, Inuinnaqtun and Inuvialuktun as separate Official Languages. As well, "Dogrib" is referred to by its proper name, Tłıchǫ. As such, the Northwest Territories now has eleven distinct Official Languages.

With the 2001 amendments, the Languages Commissioner now needs to be available to handle inquiries, investigate complaints, and initiate investigations of non-compliance with the Act. The Languages Commissioner acts in a truly ombudsman like fashion, and maintains distance from the Legislative Assembly and the GNWT. This adds to the independence of the Office.

Section 35 of the *Official Languages Act* stipulated that the Act had to be reviewed in 2008. The Standing Committee on Government Operations conducted this review, which included consultation with various stakeholders. That committee tabled its report, entitled "Reality Check: Securing a Future for the Official Languages of the Northwest Territories". The report included numerous recommendations, including the development of an Official Languages Services Act to replace the *Official Languages Act*. No such Act has been implemented, and most of the recommendations from the review remain outstanding.



## **Recommendations Previously Made by Languages Commissioner**

During the tenure of previous Languages Commissioners, many recommendations have been made. Many of these recommendations have been contained in annual reports. Others can be found in special reports (i.e. the “Special Report on Privatization and Language Services” report of 2000 and “Speaking of Health - Official Languages as part of Quality Health Care in the Northwest Territories in 2008). All of these recommendations were provided to the Legislative Assembly for consideration. Typically, the recommendations were accepted by the Standing Committee on Accountability and Oversight (or Standing Committee on Government Operations). The rest were seen to be of interest, and the Committee passed motions that they be given serious consideration by the Government of the Northwest Territories, with a comprehensive report to be provided within 120 days. These Committee reports were then tabled and approved by the Legislative Assembly.

Except for the steps referred to above, there has been little concrete response to the many recommendations made by the Languages Commissioner to the Legislative Assembly over the years. Further, from what can be determined, there has never been a report back to the Languages Commissioner. The Special Committee on Official Languages pointed this. At page 15 of their summary report, the committee stated:

“... the Legislative Assembly has often not responded to the Commissioner’s recommendations...”

This point was reiterated by the Court of Appeal in the case of *Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco - Génoise* (2008 NWTCA 06). This point has also been reiterated by each Languages Commissioner over time, with the same lack of response by the Legislative Assembly.

The continued failure of the Legislative Assembly to the recommendations put forth by Languages Commissioners over the years downplays the importance of the Office, and undermines the role of the Office. It must be remembered that, the only “power” the Languages Commissioner has is to make recommendations. If recommendations are ignored, it calls into question whether the Office has any real purpose.

In this report, a number of those previous recommendations will be revisited again, as they are important and need to be considered. In the interim, it is recommended that the Legislative Assembly adopt a formal process for recommendations made by the Languages Commissioner, including a timeline for response.

### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly develop a formal process for responding back to the Languages Commissioner on recommendations presented by the Office. The process should include that the response be in writing addressed to the Languages Commissioner, with specific timeline for response.

# The Present

## i. Complaints and Inquiries

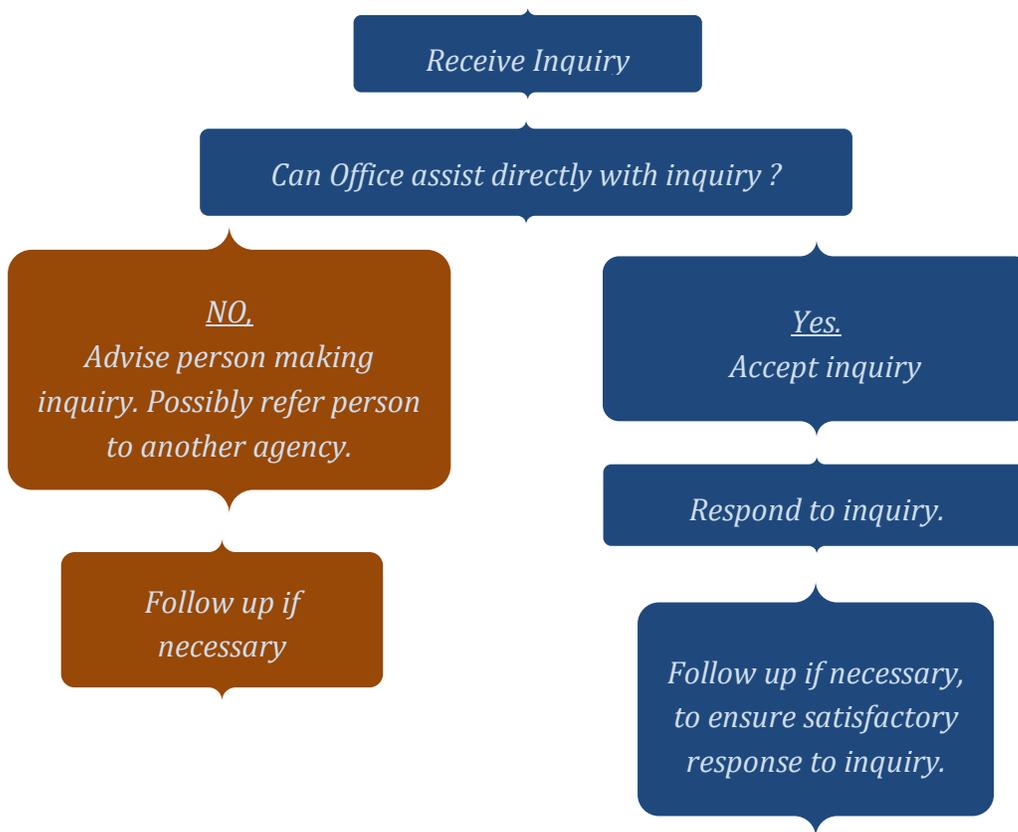
### (1) Definitions

**Inquiry** - A simple request for information, usually related to the status or use of Official Languages, or about the *Official Languages Act*. It does not include any suggestion that a person feels that he or she has been unfairly treated.

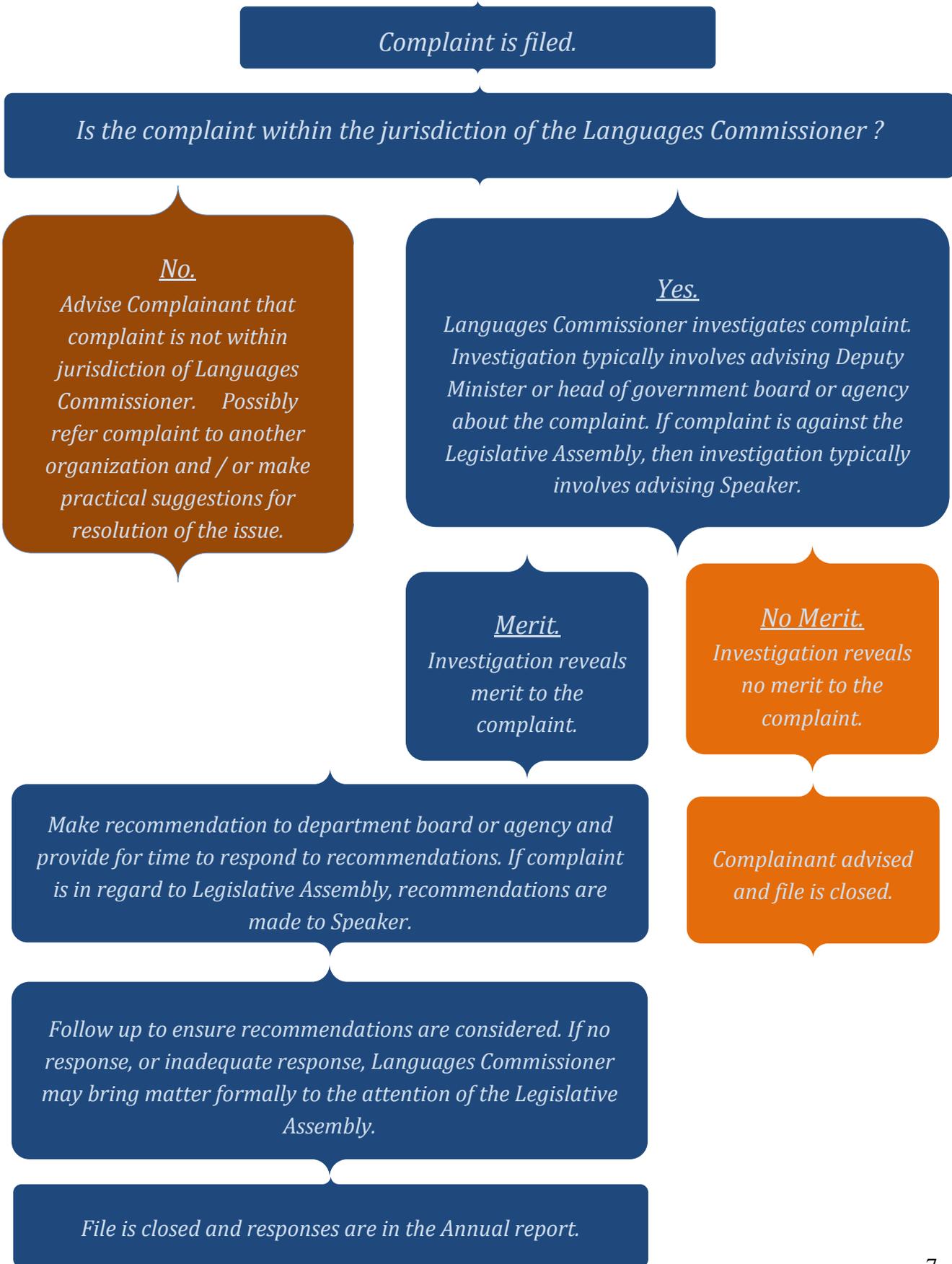
**Complaint** - A complaint involves a situation where a person or group feels that their language rights or privileges have been infringed or denied. They may feel that they have been treated unfairly or have been adversely affected by some policy, program, action or lack of action.

**Investigation** - A situation where the Languages Commissioner decides to investigate a specific situation or larger systemic issue, regardless of whether a complaint has been filed with the Office.

### (2) The Inquiry Process, established for the Office is as follows:



**(3) The Complaint Process, established for the Office is as follows:**



## **(4) Statistics for 2015 - 2016**

### **(a) Complaints**

In the 2015 - 2016 fiscal year, the Office received nine complaints:

*Public vs. Private Sector:* 1 complaint was received by a member of the public sector. Eight complaints came from the private sector.

*Official Language Involved in the Complaint:* Two of the complaints involved French and the other seven complaints involved Aboriginal languages. Of interest is that in regard to all of the complainants involving Aboriginal languages, the complainant was not concerned about a specific Aboriginal Official language - the complaints were in regard to Aboriginal Official languages as a whole.

*Location of Complainant:*

- 4 - Yellowknife
- 1 - Inuvik
- 1 - Aklavik
- 1 - Fort Resolution
- 2 - from outside NWT

*Type of Complaint:* Two complaints dealt with availability of French language services - one when dealing with a housing authority and one dealing with a hospital. One complaint dealt with receiving services in Aboriginal languages in health centres in small communities. That complaint was received from an Aboriginal organization following concerns raised by community members in the region, so this complaint really deals with numerous persons. Two complaints related to a denial by officials with the Vital Statistics Registry to allow parents to register their newborn baby with a name containing Dene fonts. A further complaint was in regard to the availability of interpreters and translators, and another complaint was in regard to the competence of interpreters and translators. There was also a complaint in regard to a lack of emphasis on Aboriginal language use in the GNWT workplace. Another complaint was in regard to the competence of Aboriginal language teachers in schools. The last complaint was in regard to the use of Aboriginal languages when dealing with a private industry, regulated by the Federal government, and was outside the jurisdiction of the office.

In addition to the above, formal complaints, there were many concerns raised when attending functions. Though individuals did not wish to file a formal complaint, such concerns still deserve attention. Common themes include:

- lack of funding for language projects
- lack of education in Aboriginal languages
- concerns with regard to Aboriginal language education in schools
- lack of formal training for interpreters/translators including interpreters/translators in specific settings such as courts and health care facilities
- lack of ability to access well trained interpreters/translators

## **(b) Inquiries**

There were eleven official inquiries made to the office in the 2015 - 2016 year.

*Private vs. Public Sector:* Five inquiries came from the public sector and seven came from the private sector.

*Official Language Involved in the Inquiry:* Six of the inquiries were in regard to all Official Languages, or the Act more generally. One inquiry involved French. Two were in regard to Aboriginal Official languages and another two inquiries involved questions regarding the expansion of language rights. One inquiry was in regard to reviewing the language policy of a private organization and providing input on that policy.

*Location of Inquirer:*

Yellowknife: 8

Inuvik: 1

Fort Smith: 1

Outside NWT: 1

*Type of Inquiry:*

Two inquiries were in regard to the current list of Official languages and whether the *Official Languages Act* adequately covers the languages in use in Northwest Territories, including Aboriginal languages and sign language. Other inquiries were in regard to obtaining interpreter/translator services and some inquiries were in regard to obtaining general information about the *Official Languages Act* and its provisions. Some other inquiries were in regard to funding for language initiatives. One inquiry was in regard to reviewing a new language policy for a private organization, where the organization was intending to do work in the Northwest Territories.

Some of the issues raised through inquiries will be discussed further later in this report.

## **(c) A closer look - Dene Fonts in Names: Honouring Heritage**

A mother complained that she was unable to honour her heritage by giving her newborn baby a name that included Dene fonts. Officials with the Vital Statistics Registry declined to allow her to register a name that included Dene fonts, citing that the *Vital Statistics Act* only allowed for names composed entirely of Roman orthography. After some back and forth with Registry officials, the mother continued to be dissatisfied with their response and filed a complaint with the Office in 2014. The complaint has garnered national attention. In addition, in the course of dealing with this complaint, a second complainant came forward and stated that he had the same issues with the Vital Statistics Registry in 1994, but that he had long given up trying to resolve the issue.

In 2015, and after thorough investigation of these two complaints, the Office determined that:

- The Northwest Territories Vital Statistics Act is similar to legislation in most jurisdictions in Canada, limiting the registration of birth names to names that contain Roman orthography.
- The Official Languages Act is quasi-constitutional legislation, and its provisions take precedence over the provisions of the Vital Statistics Act in so far as that Act may attempt to limit rights under the Official Languages Act.
- The Vital Statistics Registry, while located in Inuvik, serves a “region” that encompasses the whole Northwest Territories. Services to the public needs to be available in all Official languages of the Northwest Territories when dealing with that office.
- “Communicating” with the public includes providing documentation to government officials and obtaining documentation from government officials, such as registering births and receiving birth certificates.
- Technical issues to registering birth names with Dene fonts have decreased over time, especially given advances such as Unicode and Dene font keyboards.
- Providing for birth registration with Dene fonts could cause some issues for parents dealing with Federal government or government officials in other jurisdictions, for purposes such as obtaining passports or licenses. This is not a reason to not proceed with providing for registration with Dene fonts, and solutions need to be found to deal with these issues on a national level. These issues are not insurmountable. One solution would be to work on double - sided identification that has Dene fonts on one side and Roman orthography on the other.

The Office awaits an official response from the Ministry of Health and Social Services.

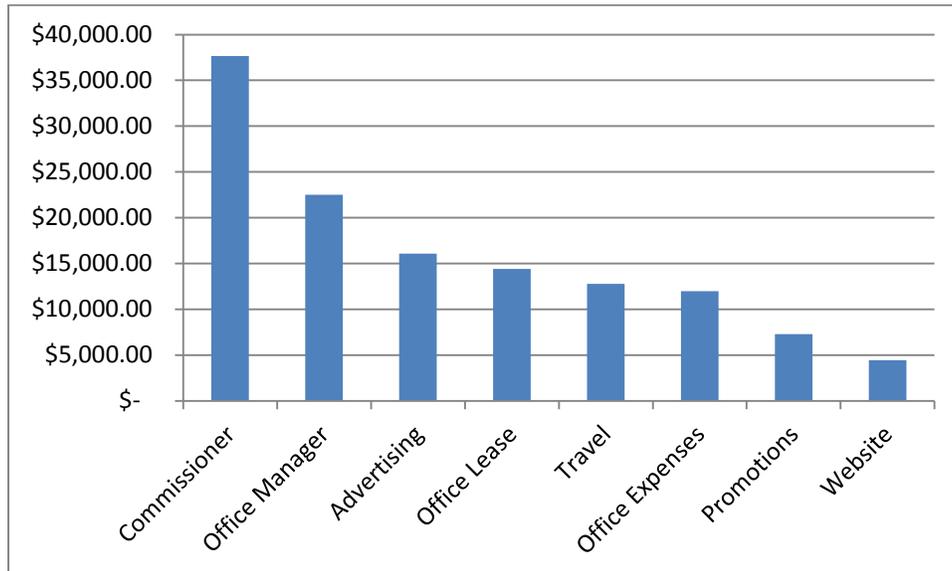
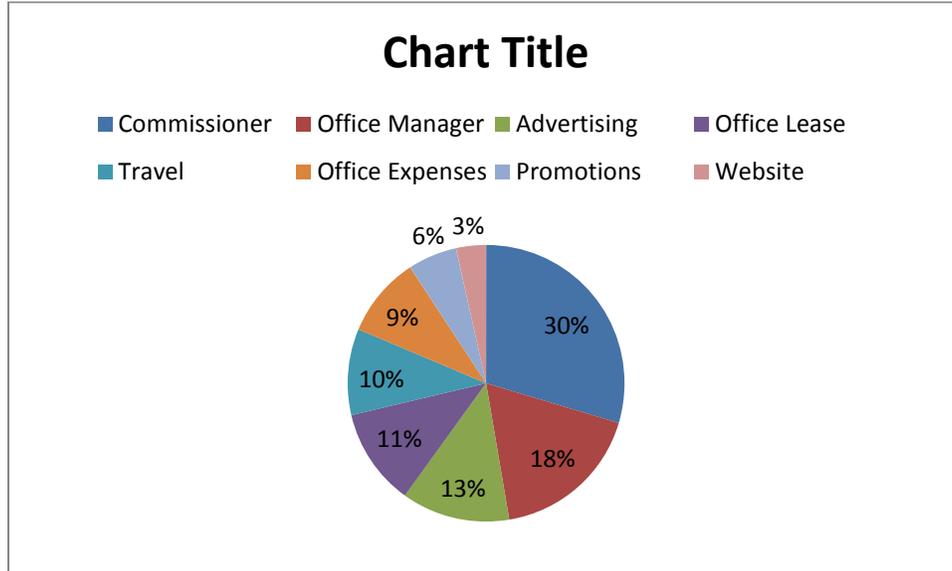
#### **(d) A Closer Look - Housing: Languages When Accessing Basic Needs**

As stated, one complaint was in regard to obtaining services in French when dealing with a housing authority. Specifically, a Francophone individual complained that an application form for housing was not available in French.

In reviewing the matter, it appears that housing authorities are absent from the list of government institutions covered by the *Official Languages Act*. It is speculated that this is an oversight, as the list of institutions bound by the Act is quite extensive. Despite this, the Housing Corporation took steps to have documents translated in French and committed to work on a plan to increase language services to the persons it serves. The Housing Corporation is to be commended for the steps it took once a member of the public brought his concerns forward.

## ii. Budget

Total expenditures to run the Office of the Official Languages Commissioner in the 2015/2016 fiscal year were \$127,141.17. A detailed breakdown of these expenses are highlighted in the below charts.



### iii. Highlights

#### (1) Website

Ensuring a functional, cost-effective website has proven to be a challenge.

It is hoped that the new website will be up and running in the very near future.

#### (2) Promotional Activities

There were numerous promotional activities taken with respect to the Office, including:

- radio advertisements for the Office were run on CBC radio and CJCD radio
- print advertisements were run in L'Aquilon and UP HERE magazine
- promotional materials for presentations/events were refreshed

#### (3) Important Meetings/Events

There were numerous, important events and meetings attended throughout the year, including:

- Participated in numerous interviews for radio, television and print including, CBC radio, CBC television, APTN, Radio Taiga, and CKLB. Some interviews were general in nature, and some were about current cases and issues in the media.
- Met with Graham Fraser, Federal Official Languages Commissioner
- Met with Jackson Lafferty, former Minister Responsible for Official Languages
- Met with Alfred Moses, current Minister Responsible for Official Languages
- Renewed relationship with, and participated in various telephone meetings of, the International Organization of Languages Commissioners (IOLC)
- Attended Aboriginal Languages Board and Official Languages Board meeting and did brief presentation
- Attended Tłı̨chq̓10<sup>th</sup> Anniversary Celebration in Behchoko and provided promotional materials
- Attended and did a brief presentation at the opening of the Francophone Affairs Secretariat launch of the Active Offer Toolkit
- Attended in Fort Smith and presented information on the *Official Languages Act* at Fort Smith Health and Social Services, Paul Kaiser School and Aurora College
- Attended in Inuvik and presented at Aurora College and Beaufort Delta Health and Social Services

#### (4) Recent Court Cases of Interest

##### **Association des parents ayants droit de Yellowknife et. al. v. Northwest Territories (Attorney General) et. al. 2015 NWTCA 2**

This is a complex case with respect to minority language education. Some of the issues determined were:

-Section 23 of the Charter did not place any obligation on the government to create more s. 23 right holders, or persons interested in a minority language education by creating daycare spaces or other linguistic opportunities.

-Neither the Francophone school board nor the Minister of Education had the power to interpret who were rights holders under Section 23 of the Charter. That issue was ultimately up to the courts. Further, the school board could not dictate what facilities it was entitled to.

-In this case, it was reasonable to conclude that a school gymnasium was a crucial feature in the maintenance of the minority educational experience.

##### **R. v. Singh, 2016 ONSC 3688**

The case of *R. v. Singh* is a criminal law case where the Ontario Supreme Court delved into issues of providing interpretation services in languages other than the two Official Languages of Canada.

The trial judge conducted a qualification hearing to determine if two Punjabi/English interpreters were competent. However, the Supreme Court found that the trial judge erred in not making specific inquiries relating to why the proposed beneficiaries of the interpretive services could not be accommodated in one of Canada's Official Languages. The court found that there was an absolute right for a witness to testify in either of Canada's Official Languages pursuant to section 16 of the *Charter*. However, section 14 of the *Charter* only provides for interpretation services in other languages where the witness has shown he or she "does not understand or speak the language" of trial proceedings. The Supreme Court found that a trial judge should be "generous and open - minded" when assessing a witness' constitutional protection under section 14. However, the court found that the onus was ultimately on the witness to prove that he or she was actually in need of interpretive assistance.

The case stresses the importance of language rights being entrenched and having protection. It also shows the limits that exist with respect to language rights, and the importance in giving due consideration to the value we attach to language rights.

##### **W.F. v. CAS, 2015 ONSC 6751**

This is a case involving an appeal from a child protection hearing, a civil case. One of the grounds of appeal was that the motion judge erred in questioning the need of the Appellant to have a bilingual hearing.

The appeal court found that the motion judge erred in an attempt to weigh and evaluate the ability of the witness to speak French. The appeal court found that the Supreme Court of Canada and Court of Appeal of Ontario had made it clear that language rights needed to be interpreted purposively and remedially. Further, once it was established that a person had a right to a bilingual hearing, and chose to exercise that right, the right needed to be accommodated.

This type of case has implications in the Territorial Court system, where a person may exercise his or her right to a bilingual trial pursuant to section 9 of the *Official Languages Act*. Courts need to be able to accommodate such requests, even in civil cases.

#### **R. v. Caesar, 2015 NWTCA 4**

This is a case closer to home.

The Court of Appeal for the Northwest Territories found that there was a procedural error made when the Appellant was not advised of his right to a trial in either English or French. The Crown conceded that section 530(3) of the *Criminal Code* was not complied with, and the appellant argued that it was a “fatal error”.

The Court of Appeal found that, in the circumstances, the appellant had not demonstrated that there was a wrong or miscarriage of justice that would justify the setting aside of the verdict of the jury. It is important to note that this conclusion is case specific, and the violation of section 530(3) of the *Code* could have had a different result in different circumstances.

#### **R. v. Munkonda, 2015 ONCA 309**

As stated, a violation of section 530 (3) can have important implications.

In the case of *R. v. Mukonda*, the Court of Appeal for Ontario found that during a bilingual preliminary inquiry, notices served to Mukonda were in English, two of the three Crown prosecutors and the court reporter spoke only English, and the judge gave a decision in English on a motion made in French by the accused asking that all the prosecutors be bilingual.

The Court of Appeal was unable to conclude that the errors were made in bad faith. However, the court found the errors to be a significant violation of language rights and quashed the committal for trial of the accused and awarding him costs. Justice Rouleau stated that “if the order quashing the committal for trial was accompanied by an order awarding the appellant his costs, this would compensate the appellant and would hold the prosecution responsible and accountable for its misconduct.”

### **(5) Statistics**

The results of the 2011 NWT Census show that Official languages of the Northwest Territories, with the exception of English, are in danger. Some highlights of the census are:

- English remains the predominant mother tongue (first language learned during childhood still understood) in the Northwest Territories (77.5 % of the population). English is the home language (language most commonly spoken at home) of the vast majority of the population (almost 89%).
- The number of persons who indicated an Aboriginal language as their mother tongue decreased by 4.1% from 2001 - 2006. Only three of those languages (Inuinnaqtun, Gwich'in and Tłıchǫ ) showed a slight increase. Cree showed a staggering 33.3% drop as mother tongue. With the exception of Tlıchǫ, having an Aboriginal language as a mother tongue is concentrated in older age groups.

- There was a slight increase in the number of persons with French as their mother tongue. French as a mother tongue increased in younger age groups.
- Language retention is characterized by the ratio of home language to mother tongue. If the ratio is greater than one, the language is considered healthy. If the ratio is less than one, the language is being eroded. With the exception of English, all Official languages have a ratio of less than one.

These statistics are alarming, and require that immediate steps be taken to ensure the health of all Official languages. This includes ensuring that all items in the Aboriginal Language Action Plan and Strategic Plan on French Language Communication and Services be taken. All steps should be taken in conjunction with community leaders, ensuring that the needs of the public are being met and that all Official languages are healthy.

The 2016 Census results were not available at the time of this report, but the Office will be keeping an eye on latest census results. The Office encourages the Legislative Assembly and government officials to review the 2016 Census once results are available.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly and government officials carefully review the 2016 Census, once results are available, with a critical eye on language issues in the Northwest Territories.



## The Future

### **iv. The Office of the Languages Commissioner**

Over the past year, there has been significant discussion in the media regarding the role of the Languages Commissioner, including whether the position should be full-time, and whether the office is adequately resourced. In the last annual report of the office, there were also concerns expressed that the office was not truly open and accessible to the public. Given that the Legislative Assembly and GNWT are in a time of fiscal restraint, it is important to touch on these points:

- There were suggestions in the media that the office is backlogged with complaints. At present, no backlog of complaints appears evident. While some complaints are complex, such as those cited above, and require significant time to manage, the number of complaints is relatively small and they move through an established process.
- The relatively small number of complaints over many years makes the position manageable on a part-time basis. This is, of course, provided that there is adequate administrative support for the office to assist with managing complaints and office activities, such as travel and presentations. This does not appear to be an issue at present.
- There have also been reports in the media that the budget for the office has remained unchanged since 1992. To compare the budgets from 1992 to present is like “comparing apples and oranges”. There have been significant changes to the function and authority of the Languages Commissioner since 1992. In 1992, the Languages Commissioner was a full - time position and the Languages Commissioner was responsible for the promotion and preservation of Official Languages of the Northwest Territories. Those responsibilities have now shifted to the Minister Responsible for Official Languages. The Language Commissioner is now an ombudsman type position, designed to deal with complaints that language rights have been violated.
- There have also been reports that the Office of the Languages Commissioner has no authority - specifically, that the Languages Commissioner only has the ability to make recommendations. While in broad terms it is true that the authority of the Languages Commissioner is limited, it must be remembered that thoughtful, considered recommendations can have impact. In some respects, the power to persuade through recommendations can be more powerful than rulings and determinations, Recommendations force people to give consideration to an issue and participate in a response to concerns, this can have longer lasting, more effective impact. The issue, as already stated in this report, is the lack of response to recommendations, and there is a need to establish a procedure that will require a response by the Legislative Assembly and government officials.

It should be noted that the Legislative Assembly should revisit the needs of the Office of the Languages Commissioner on a regular basis to ensure adequate resources for the functioning of the Office.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly review, on a regular basis, the structure and resources for the proper functioning of the Office of the Languages Commissioner.

### **v. Amendments to the Official Languages Act and Regulations**

#### **(1) The Preamble**

Paragraph 6 of the preamble states:

“Desiring to provide in law for the use of the Aboriginal languages in the Northwest Territories, including the use of the Aboriginal languages for all and any purposes of the Northwest Territories at the times and in a manner that is appropriate.”

On the surface, this paragraph seems to give some importance to Aboriginal languages. However, on closer reflection, it is troublesome.

Nowhere in the Act does it define “official purpose”, but the phrase “all or any of the official purposes” seems to suggest that the public has a broad ability to use Aboriginal languages when dealing with the government. In other words, Aboriginal languages are seen as important. However, the phrase that follows it, stating “at the time and in the manner that is appropriate”, seems to place significant restrictions on the use of Aboriginal languages and suggests that a government official will *tell* a member of the public what “appropriate use” is. Not only is this phrase paternalistic, it clearly narrows any importance suggested earlier in the paragraph, and gives Aboriginal languages a second class status.

The Legislative Assembly needs to reconsider its commitment to use of Aboriginal languages. The preamble of the Act should give a clear indication that the government is committed to providing services in Aboriginal languages as identified in the Act. The Legislative Assembly should determine what is meant by the term “official purpose”, and define it, and then commit to services in accordance with the Act for the official purposes. Suggested wording is:

“Desiring to provide in law for the use of Aboriginal languages in the Northwest Territories, including the use of Aboriginal languages in the manners and circumstances specifically identified and provided for in the Act.”

Paragraph 10 of the preamble states:

“Desiring that all linguistic groups in the Northwest Territories should, without regard to their first language learned, have equal opportunities to obtain employment and participate in the institutions of the Legislative Assembly and the Government of the Northwest Territories, with due regard to the principles of selection of personnel according to merit.”

This section appears to be drawn from the preamble of the Federal *Official Languages Act*, which specifically provides for equality of use of English and French in the workplace. The Northwest Territories *Official Languages Act* does not have any provisions with respect to language of work. As such, this section incorrectly suggests certain language rights in the workplace are provided for in the Act, which they are not. Indeed, the Government of the Northwest Territories has no official policy with respect to language of work and this should be considered in some detail. In addition, it suggests that the Act protects from discrimination in employment practices based on racial background. That is provided for in the *Human Rights Act* of the Northwest Territories, and not the *Official Languages Act*. Given these points, consideration should be given as to whether this paragraph is appropriate and whether the Legislative Assembly wants to consider language of work in the Act.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly review the preamble to the *Official Languages Act* to determine if it accurately reflects the language rights set out in the Act, including the status of Aboriginal languages and any language of work rights.

#### **(2) Section 1 - “Government Institutions”**

Section 1 defines “government institution” to mean a department or ministry of the Government of the Northwest Territories, the Office of the Legislative Assembly, and an agency, board, commission, corporation, office or other body designated in the regulations”.

As already stated in this report, the *Government Institution Regulations* do not include housing authorities. Given that the *Government Institution Regulations* are quite broad, it is strongly suspected that this is an oversight. Further, like health care, shelter is a basic need to ensure a thriving, safe, and healthy public. Further yet, when the public can converse with government officials in the various Official languages, it helps show respect. It also improves the understanding by members of the public in regard to their rights and responsibilities regarding housing. Given all of this, it is reasonable for the public to expect to be able to converse with housing authority officials in the various Official languages.

It is strongly recommended that the Legislative Assembly add housing authorities to the list of institutions covered by the *Government Institution Regulations*. The Legislative Assembly should also review the list of institutions covered by the regulations, to ensure it adequately covers those institutions that should be subject to the Act.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly should amend the *Government Institution Regulations* to add housing authorities to the list of bodies bound by the *Official Languages Act*. It should also review the *Government Institution Regulations* to ensure they adequately cover those institutions that should be subject to the provisions of the *Official Languages Act*.

### (3) Contractors

In 2000, the Languages Commissioner prepared a report entitled “Special Report on Privatization and Language Services”. In that report, she stated:

“Perhaps one of the most obvious reasons why languages services might decrease with Privatization is that, under the current *Official Languages Act*, there is no legal requirement on the part of contractors to provide services at the level required under the *Official Languages Act*. Only the Legislative Assembly, the Government of the Northwest Territories, its boards and agencies need comply. With no legal requirement to provide services in accordance with the *Official Languages Act* it certainly opens up the possibility that some contractors will choose to ignore its provisions in whole or in part.”

In the same report, the Languages Commissioner went on to make the following recommendation:

“That the *Official Languages Act* of the Northwest Territories be amended to include a provision that it binds all contractors with the Government of the Northwest Territories. Suggested wording is as follows:

Every government institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in the Northwest Territories or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in any particular Official Language in any case where those services, if provided by the institution, would be required to be provided in that Official Language.”

A similar recommendation was also made in the 2005 - 2006 Annual Report and the 2006 - 2007 Annual Report for the Office of the Languages Commissioner.

The requirement for contractors with the government to provide services in accordance with the *Official Languages Act* should not prove to be too onerous. Most contractors with the government do not provide services directly to the public. They provide services to government boards and agencies. For those who do provide services directly to the public on behalf of the government, a plan, and the costs associated with providing language services, could be included in a proposal or tender as an expense that would be incurred by the contractor but recouped from the government. This would appear reasonable. First, even if the government was providing the service directly to the public, no assumption should be made that the government would be able to provide for language services internally. Secondly, in the Final Report of the Standing Committee on Official Languages, the committee recognized that there is a cost to providing appropriate language services.

The wording proposed in the above recommendation came directly from the federal *Official Languages Act*. It is drafted in such a way that the onus remains on federal government departments to ensure that contractors provide language services as required under the Act. It also gives the federal Official Languages Commissioner authority over contractors. Similar wording is again being recommended in this report.

In all, the goal of the proposed amendment is not to transfer the responsibility and expense of providing language services to the public sector, but to make it a joint responsibility of government and private sector where services are contracted out. Members of the public should receive the language services they are entitled to, regardless of whether the government or private sector is the direct service provider.

#### **RECOMMENDATION:**

That the *Official Languages Act* of the Northwest Territories be amended to include a provision that binds all contractors with the Government of the Northwest Territories. Suggested wording is:

“Every government institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in the Northwest Territories or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in any particular Official Language in any case where those services, if provided by the institution, would be required to be provided in that Official Language.”

#### **(4) Section 4 - Official Languages**

Section 4 of the Act defines the eleven Official Languages of the Northwest Territories.

For years, this Office has heard from the public that there are concerns in regard to which languages have been seen fit to be included in the definition of “Official Languages”, and which have not. Members of the Aboriginal language communities, in particular, have expressed concerns that there are many other languages and dialects are not adequately protected through this definition. For example, this year, there were renewed inquiries in regard to the Michif language, and whether it should be included as an Official Language of the Northwest Territories.

There was also a request this year to see if sign language is an Official Language under the Act. In this regard, cases such as *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* [1997] 3 S.C.R. 624, a unanimous decision of the Supreme Court of Canada, re important. The Supreme Court of Canada found that the failure of the Government of British Columbia to provide interpretation services where they are needed for effective communication in the delivery of health care services violated the Charter rights of the disabled, namely, deaf persons. The Supreme Court of Canada ordered the Government of British Columbia to pay for sign language services when deaf people access health care services. The *Eldridge* ruling has far-reaching implications, and it is clear that a government cannot escape its Constitutional obligations to provide equal access to public services. While the *Eldridge* case dealt with the Constitutional rights of the disabled, the case could just as easily have dealt with the Constitutional rights of a person based on race or colour.

It is time to seriously reconsider the definition of “Official Languages” in the *Official Languages Act*, and the protection afforded to languages given that status.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly reconsider what languages should be given the status of “Official Languages” of the Northwest Territories and provided with the protection of the provisions of the *Official Languages Act*.

## **(5) Section 6**

Section 6 of the Act states:

“Everyone has the right to use any Official Language in the debates and other proceedings of the Legislative Assembly.”

It is recognized that there is a significant cost to providing interpretation/translation services at the Legislative Assembly. It is also recognized that there is a rotation for interpretation/translation services at the Legislative Assembly, and Members can request, in advance, to have services available. However, how does this approach promote the use of Official Languages? A more proactive approach is advisable, and the following amendment is recommended:

“Everyone has the right to use any Official Language in the debates and proceedings of the Legislative Assembly, and every Member of the Legislative Assembly has the right to translation of those debates in another Official Language.”

This type of amendment might also encourage Members of the Legislative Assembly to use their mother tongue. Further, what better way to celebrate the Official Languages of the Northwest Territories than by encouraging their use in the Legislative Assembly. This would be leading by example.

### **RECOMMENDATION:**

That section 6 of the *Official Languages Act* be amended to read:

“Everyone has the right to use any Official Language in the debates and other proceedings of the Legislative Assembly, and every Member of the Legislative Assembly has the right to translation of those debates into another Official Language.”

This issue will be considered in more depth by the Office this fiscal year.

## **(6) Section 11 - Services to the Public**

Section 11(1) and (2) of the *Official Languages Act* state:

“11(1) Any member of the public in the Northwest Territories has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of a government institution in English or French, and has the same right with respect to any other office of that institution where:

- (a) there is a significant demand for communication with and services from the office in that language; or
- (b) it is reasonable, given the nature of the office, that communications with and services from it be available in both English and French.

“11(2) Any member of the public in the Northwest Territories has the right to communicate with, and to receive available services from, any regional, area or community office of a government institution in an Official Language other than English or French spoken in that region or community, where:

- (a) there is a significant demand for communications with and services from the office in that language; or
- (b) it is reasonable, given the nature of the office, that communications with and services from it be available in that language.”

Section 11 is very problematic and, when considered in detail, it does not make good sense. Section 11(1) specifically deals with the right to receive services in English and French when dealing with a head or central office of a government institution. 11(1)(a) and (b) deal with the right to receive services in English and French in other government offices, presumably regional and area offices. 11(1)(a) and (b) state the right is based on the concepts of “significant demand” and “nature of the office”. These terms were derived directly from the federal *Official Languages Act*, but unlike the federal government, the territorial government did not initially define these terms. The federal government’s definition of “significant demand” is based almost entirely on a numerical criteria, and regulations establish the term “nature of the office”. In large part, it refers to basic services being available in either English or French where the office in question deals with issues of health, safety or security.

In 2013, the Legislative Assembly attempted to clarify these terms in the *Government Institution Regulations*. The regulations state:

“2. For the purposes of paragraph 11(1) (a) of the Act, there is a significant demand for communications with and services to the public in both English and French from an office of a government institution located in the following communities:

- (a) Fort Smith
- (b) Hay River
- (c) Inuvik
- (d) Yellowknife

3. For the purposes of paragraph 11(1)(b) of the Act, the nature of an office of a government institution is such that it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French, if the office

- (a) generally offers services to the public; and
- (b) in respect of those services, is a central service point or referral centre providing services to the public for the whole of the Northwest Territories.”

These regulations fell short of clarifying the terms. For example, is section 2 of the regulations trying to limit “significant demand” to certain geographical locations? If not, how is “significant demand” determined in communities other than Fort Smith, Hay River, Inuvik and Yellowknife? Is it based on the number of requests for services in that language? Section 3 also appears to be an attempt to limit French language services to geographical locations, and appears to indicate that outside of certain communities (Fort Smith, Hay River, Inuvik, and Yellowknife), services will only be available in French if the office is a central point of service for the whole of the Northwest Territories. How is this speaking to the “nature of the office” and the types of services that office

provides? How does it ensure that residents are receiving services in a manner that protects and promotes French?

It is also interesting to note that in the regulations, the government did not clarify the terms “significant demand” and “nature of the office” in regard to 11(2), and services in Aboriginal Official languages. Section 11(2) of the Act deals with services in regional or community offices, and gives a person the right to communicate with that office in the Official Languages of that area, but only where there is a “significant demand” or due to the “nature of the office”. Does section 11(2) mean that an elder from Behchoko, who is unilingual, can demand services at the health centre in Tlicho? Does that one person’s request constitute a “significant demand”, or is the health centre required, due to the “nature of the office”, to oblige all such requests. And, how does this approach do anything to promote and preserve languages?

The answer to all of the above questions is important and calls into question an individual’s ability to demand language services from the Government of the Northwest Territories in any of the Official languages. These issues should have been sorted out long ago and, instead, we are left with an Act that is ambiguous and complex. Perhaps the nonsensical approach seen in the current legislation is best highlighted by the example of the Vital Statistics Registry. While the Registry is clearly a “central office”, it is located in Inuvik and services a “region” that encompasses the whole of the Northwest Territories and would be dealing with clients who speak the various Official languages. Or, what about an example of a Tlicho elder in Behchoko who is medivaced to Yellowknife, an area not designated as Tlicho. The bottom line is, how can consideration of the location of the office really be such a determiner of when language services are available? The bigger question is, does the office provide services to the public and, if so, how do we provide the best services to the residents of the Northwest Territories in the Official languages of the territory.

In the end, a truly northern approach is needed to ensure that language rights are respected in communication with the public. A number of factors need to be considered in developing an approach:

- i) **Simplicity:** Complicated formulas to determine language rights are neither practical nor effective. The system should be simple and easy to understand.
- ii) **Accessibility of Services to the Public:** The focus must be on accessibility of services to the public and not administrative ease for the government. Certain basic services should be available in all Official Languages of the Northwest Territories, regardless of location. The concept of “nature of the office” in the federal *Official Languages Act* is helpful in this regard. It focuses on basic services, such as health care and safety, as being primary importance to the public. The Government of the Northwest Territories needs to look at what basic services the public should be entitled to in any Official Language, and take steps to ensure universal accessibility in all languages. It may be that other language rights are based on designated areas, and may include the types of services currently outlined in the Official Languages Policy and Guidelines. However, given advances in technology, including the ability to access interpreter/translators through videoconferencing and other means, it calls into question whether there should be any restrictions on language rights based on designated areas. In any event, any consideration being given to restricting language rights should be done in consultation with language communities.
- iii) **Holistic Approach:** Language rights must be clearly entrenched in legislation and regulation and be all encompassing.

It should be noted that Members of the 17<sup>th</sup> Legislative Assembly were aware of these types of issues with the legislation. On June 14, 2012, they passed a motion to move towards a service based Act that recognized the unique features of the North:

“That the Legislative Assembly continue to move forward with the concept of a service-based model as suggested by the development of the proposed Official Languages Services Act. However, in moving forward, consideration must be given to:

- (a) the fact that not all speakers of an official language reside in designated areas;
- (b) that residents in the Northwest Territories travel in order to receive services; and
- (c) the Legislative Assembly and the Government of the Northwest Territories have a positive obligation to promote and protect official languages.”

It should also be noted that this approach is in keeping with the GNWTs Policy on Official Languages:

“The Government of the Northwest Territories will adhere to the following principles when implementing this Policy:

- (1) A government’s ability to communicate in the official languages of the public it serves is an important part of the operation of good government.
- (2) In order to understand and benefit from the government’s programs and services, the public requires information in the official languages.
- (3) A government’s provision of services in its official languages recognizes and supports the efforts of communities in maintaining and developing those languages.”

## **RECOMMENDATION:**

That Section 11 of the *Official Languages Act* be amended such that, instead of language rights based on the concepts of “significant demand” and “nature of the office”, language rights in the area of communication with the public are based on the following principles:

- i) that the approach be simple and holistic, with accessibility of services to the public being the focus.
- ii) that some basic services should be available in any and all Official languages, regardless of geographical area. Basic services should include health services, mandatory registration, licensing, safety and other services the legislators consider essential
- iii) That other services may be available according to designated language areas as are established in regulation. Any attempts to limit services according to designated language areas should be done in consultation with language communities.

## **vi. Official Languages Services Act**

As stated, in the Final Report on the Review of the *Official Languages Act*, the Standing Committee on Government Operations recommended that an Official Languages Services Act be developed. In its nine detailed recommendations regarding such legislation, the emphasis is on service delivery to the public. This is the type of approach identified in this report.

Somewhere along the line, the concept of an Act focussed on service delivery seems to have been lost. Given the concept is so important, it is recommended that the Legislative Assembly revisit the concept. Whether the Legislative Assembly agrees to continue on with such an Act, or makes amendments to current legislation, it is clear there is a need to focus more on service delivery as this has consistently been the priority of the public. Further, the Legislative Assembly should advise the public as to whether it intends to develop a new Act, or will continue to struggle with the current approach.

**RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly make a determination in regard to whether it will develop an Official Languages Services Act and advise the public of this decision, with reasons.

**vii. French Language Secretariat and Aboriginal Languages Secretariat**

In 2012, the Francophone Affairs Secretariat was open. The office provides advice and support to GNWT departments and agencies in the development and provision of French language services to meet the needs of the Francophone community. As part of this initiative, and as indicated earlier in this report, this included the development of the French Active Offer Toolkit to assist frontline government staff in providing services to the public through a variety of means. In other words, an emphasis on services to the public.

In the 2011 - 2012 Annual Report, there was a call to ensure that an Aboriginal Languages Secretariat was opened. In 2013 - 2014, EYE undertook the establishment of the Aboriginal Languages Secretariat in a two phase approach identified in the 2013 - 2014 Annual Report on Official Languages as:

Phase One focussed on the establishment of the Aboriginal Languages Secretariat (ALS) through the consolidation of associated Aboriginal language funding to strengthen accountability, internal capacity, and improved the integration of programs and services.

Phase Two built community capacity and enhanced the delivery of government services in Aboriginal languages through partnerships with regional Aboriginal Governments, ongoing business planning and coordination across government and with other stakeholders.”

While this is positive, the plan seems to be heavy on bureaucratic changes and business plans and light on specific processes designed to ensure that members of the public can access service. In other words, it approach does not seem to focus on front line services to the public that is seen with the Francophone Affairs Secretariat model. Ensuring that such services are critical for a number of reasons:

-The reason for both Secretariats is to, ultimately, provide services to the public. As such, this must always be the focus.

-The complaints filed with this Office have, as a general rule, a common thread - a desire for basic services in the various Official Languages.

- In speaking to members of the public, the biggest concern expressed is always in regard to basic services being available to the public in a timely fashion.

Given this, it is imperative that the focus for both the Francophone Affairs Secretariat and the Aboriginal Languages Secretariat be on service to the public. Further, there should be continued consultation with language communities to seek input on the best way to provide such services to the public.

#### **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly and Minister Responsible for Official Languages ensure that the focus for both the Francophone Affairs Secretariat and the Aboriginal Languages Secretariat be on service to the public and that there be continued consultation with language communities to seek input on the best way to provide such services.

### **viii. Language Rights as a National Issue**

It is increasingly important to view language rights as a national issue, not a territorial issue:

-The cases cited above regarding Dene fonts and birth registrations show the interconnectedness between territorial issues and federal issues. If the GNWT allows Dene fonts to be incorporated into official documents, it could impact on the ability of a member of the public to receive services from the Federal government or another jurisdiction. A failure to deal with such issues from an interjurisdictional perspective, and in isolation, will not benefit the public.

- Many of the court decisions referenced in this report, and dealing with language rights, can have impact in other jurisdictions and be referenced by courts in other jurisdictions. Close attention needs to be paid to what is going on throughout the country.

- In July 2015, the national chief of the Assembly of First Nations (AFN), Perry Bellegard, renewed the call for official recognition of First Nations languages. The AFN called on the Federal government to invest in the promotion, protection and enhancement of First Nation languages. Some professors, including Onowa McIvor, the Director of Indigenous Education at the University of Victoria, believe that national recognition of First Nation languages is possible, with implementation at the regional level.

- The Truth and Reconciliation Commission, in its final report, made five specific recommendations with respect to “Language and Culture”. The Commission called on the Federal government to acknowledge Aboriginal language rights including the enactment of an Aboriginal Languages Act, to appoint an Aboriginal Languages Commissioner and to provide sufficient funding for Aboriginal language preservation and revitalization.

## **RECOMMENDATION:**

That the Legislative Assembly and GNWT officials look at language rights and issues as national concerns and work with other jurisdictions in Canada in honouring language rights and dealing with language issues.

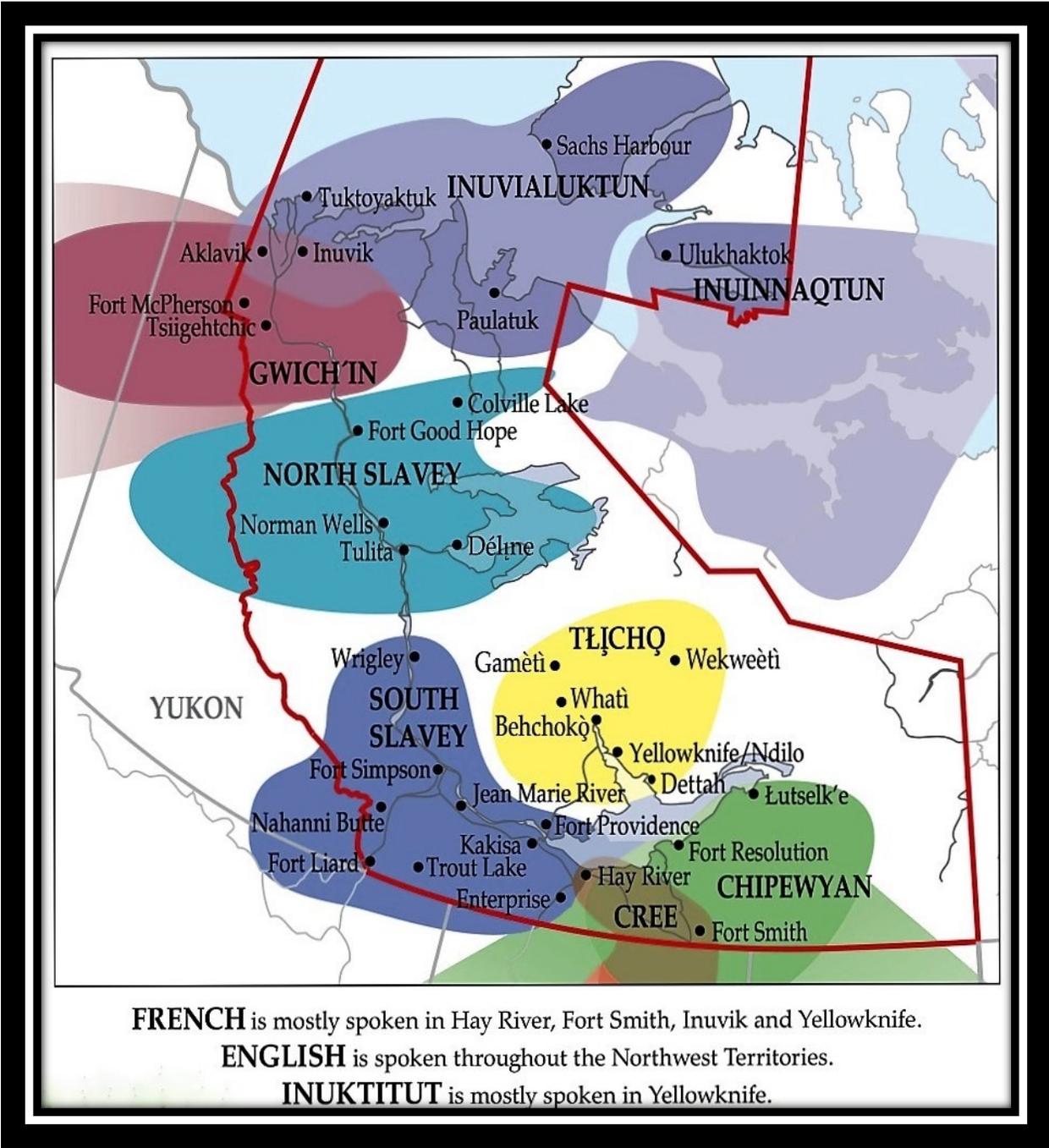
## **Summary of Recommendations**

1. That the Legislative Assembly develops a formal process for responding back to the Languages Commissioner, on recommendations presented by the Office. The process should include that the response be in writing addressed to the Languages Commissioner, with specific timeline for response.
2. That the Legislative Assembly and government officials carefully review the 2016 Census, once results are available, with a critical eye on language issues in the Northwest Territories.
3. That the Legislative Assembly review, on a regular basis, the structure and resources for the proper functioning of the Office of the Languages Commissioner.
4. That the Legislative Assembly reviews the preamble to the *Official Languages Act* to determine if it accurately reflects the language rights set out in the Act, including the status of Aboriginal languages and any language of work rights.
5. That the Legislative Assembly should amend the *Government Institution Regulations* to add housing authorities to the list of bodies bound by the *Official Languages Act*. It should also review the *Government Institution Regulations* to ensure they adequately cover those institutions that should be subject to the provisions of the *Official Languages Act*.
6. That the *Official Languages Act* of the Northwest Territories be amended to include a provision that binds all contractors with the Government of the Northwest Territories. Suggested wording is:

“Every government institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in the Northwest Territories or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in any particular Official Language in any case where those services, if provided by the institution, would be required to be provided in that Official Language.”



# Official Languages of the Northwest Territories





## Contact Us

**Office of the Official Languages Commissioner**  
PO BOX 382  
Yellowknife, NT X1A 2N3

Phone Number (867) 920 – 6500  
Toll Free Line 1-800-661-0889  
Fax Number (867) 920 – 2511

Email Address [admin@olc-nt.ca](mailto:admin@olc-nt.ca)



**Our office is currently located at 5018 – 47<sup>th</sup> Street in Yellowknife.**

We are Moving in 2017

*Our new location will be on the 1<sup>st</sup> floor of the Laing building, in Yellowknife. The office entrance will on Franklin Avenue.*





Commissariat aux langues  
des Territoires du Nord-Ouest

Rapport annuel 2015-2016



Photo de Randy Straker

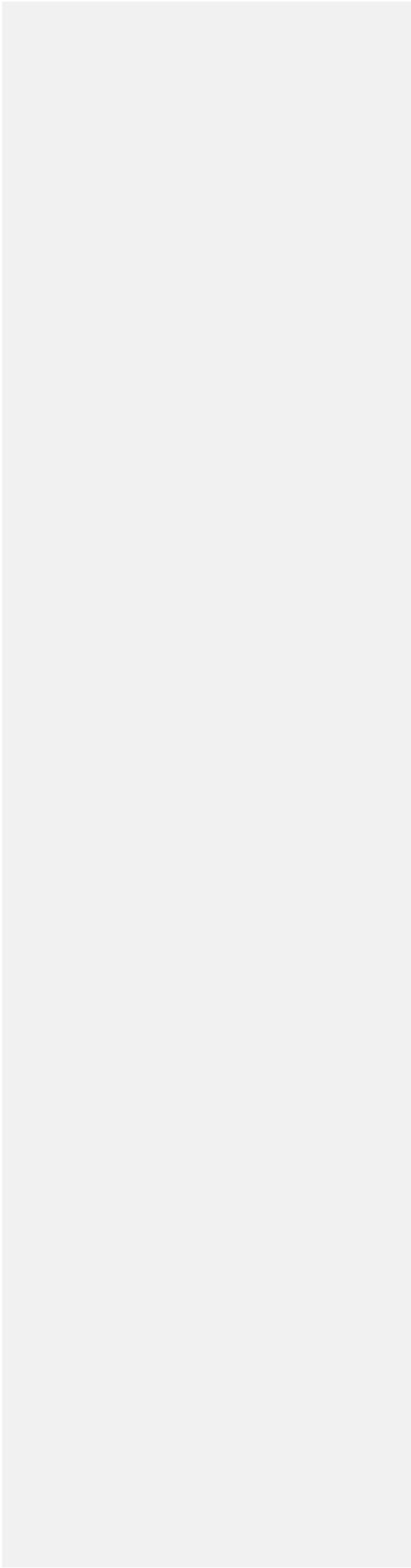






## Table des matières

<b>Message de la commissaire aux langues</b> .....	Page 2
<b>Le passé</b> .....	Page 3
(3) <i>Examen de la Loi sur les langues officielles</i>	
(5) <i>Recommandations précédemment formulées par la commissaire</i>	
<b>Le présent</b> .....	Page 6
(6) <i>Processus d'enquête</i>	
(7) <i>Processus de plainte</i>	
(11) <i>Budget</i>	
(12) <i>Points marquants</i>	
<b>Le futur</b> .....	Page 16
(17 à 26) <i>Recommandations</i>	
<b>Résumé des recommandations</b> .....	Page 27
<b>Langues officielles des Territoires du Nord-Ouest</b> .....	Page 29
<b>Pour nous joindre</b> .....	Page 30



## Message de la commissaire aux langues

Salutations,

J'étais à la fois remplie d'humilité et de fierté quand, en octobre 2015, les députés de la 17<sup>e</sup> Assemblée législative m'ont nommée commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest pour un mandat de quatre ans. J'ai le plaisir de présenter le rapport annuel de ma première année complète à ce poste.

Ce rapport annuel présente un survol des activités du Commissariat aux langues durant l'exercice 2015-2016. Il examine également les réponses de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aux recommandations formulées dans les précédents rapports annuels présentés par les commissaires aux langues. Il donne aussi une vue d'ensemble des récentes décisions judiciaires et de leurs répercussions possibles sur la prestation des services linguistiques aux Territoires du Nord-Ouest. Plus important encore, le rapport offre des recommandations pour l'avenir.

Étant donné que les nouveaux députés de la 18<sup>e</sup> Assemblée législative arrivent également au terme de leur première année, je suis certaine qu'ils ont une idée des nombreuses obligations et responsabilités que nous avons envers le public. J'espère sincèrement que nous pourrons tous collaborer pour nous assurer que les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* sont respectées, ainsi que l'esprit et l'objet de la Loi. C'est grâce à cette collaboration que nous pouvons offrir les meilleurs services possible aux Téois.

Pour toute question ou préoccupation concernant le présent rapport annuel, ou pour formuler une plainte ou demander une enquête, n'hésitez pas à vous adresser au Commissariat.

Mahsi.



*Votre langue : la parler, c'est la préserver!*

## Le passé

### Vue d'ensemble de la Loi sur les langues officielles et du Commissariat aux langues

En 1984, l'Assemblée législative adopte la première *Loi sur les langues officielles*. Modelée sur la loi fédérale, elle vise deux buts essentiels : garantir un statut égal à l'anglais et au français quand la population utilise les programmes et les services gouvernementaux, et reconnaître officiellement les langues autochtones en usage aux Territoires du Nord-Ouest. En 1990, l'Assemblée législative modifie radicalement la Loi de manière à conférer un statut plus grand aux langues autochtones des Territoires du Nord-Ouest. La reconnaissance du statut officiel des langues autochtones vise à promouvoir et à préserver les cultures autochtones par la protection de leurs langues.

Les modifications de 1990 comportent aussi la création du poste de commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest, dont le titulaire est nommé par l'Assemblée législative pour un mandat de quatre ans. La Loi confère au commissaire aux langues le pouvoir d'étudier les plaintes relatives au respect de la Loi, d'ouvrir des enquêtes au besoin et d'entreprendre des activités liées à la promotion et à la protection des langues officielles.

En 2001, l'Assemblée législative crée le Comité spécial sur la révision de la *Loi sur les langues officielles* (CSRLLO). En 2003-2004, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) étudie le rapport du CSRLLO et y répond. Cela entraîne d'importantes modifications à la Loi. Certaines touchent directement et de manière importante le Commissariat aux langues :

- Le paragraphe 20(1) de la *Loi sur les langues officielles* contenait une clause donnant au commissaire aux langues un large mandat et la possibilité de prendre des mesures pour assurer la mise en valeur et la préservation des langues officielles. Or, ce rôle de promotion a été supprimé et le poste de commissaire aux langues a été réduit à un rôle de médiateur. C'est-à-dire que le rôle du commissaire aux langues s'est transformé et consiste à assurer le respect de la Loi en étudiant les plaintes, en répondant aux demandes de renseignements et en ouvrant des enquêtes au besoin.

- Le rôle de mise en valeur et de préservation des langues officielles a été dévolu au poste nouvellement créé de ministre responsable des langues officielles. Dans le cadre de ce mandat, le ministre a constitué deux conseils : le Conseil des langues officielles et le Conseil de revitalisation des langues autochtones. Le Conseil des langues officielles doit examiner les droits et le statut des langues officielles, ainsi que leur utilisation dans l'administration et la prestation des services par les institutions gouvernementales. Le Conseil de revitalisation des langues autochtones a comme responsabilité d'examiner les programmes et initiatives ayant trait aux langues autochtones, ainsi que de mettre en valeur et de revitaliser ces langues. Le rôle de ces deux conseils et leur possible fusion font actuellement l'objet d'une discussion.

- Avant ces modifications, la Loi faisait référence à huit langues officielles (le chipewyan, le cri, le dogrib, l'anglais, le français, le gwich'in, l'inuktitut et l'esclave). Dans l'article de la Loi portant sur les définitions, la langue « esclave » comprenait l'esclave du Nord et l'esclave du Sud, tandis que l'« inuktitut » comprenait l'inuinnaqtun et l'inuvialuktun. Par suite des modifications, la Loi identifie maintenant clairement l'esclave du Nord, l'esclave du Sud, l'inuinnaqtun et l'inuvialuktun comme des langues officielles à part entière. De même, on désigne désormais le « dogrib » par son nom véritable : tłı̨chǫ. Ainsi, les Territoires du Nord-Ouest ont maintenant onze langues officielles distinctes.

Depuis les modifications de 2001, le commissaire aux langues doit désormais être disponible pour répondre aux demandes de renseignements, étudier les plaintes et mener des enquêtes dans les cas de non-respect de la Loi. Il agit comme un véritable médiateur et conserve une certaine distance par rapport à l'Assemblée législative et au GTNO. Cela confère une grande indépendance au Commissariat.

L'article 35 de la *Loi sur les langues officielles* stipulait que la Loi devait être revue en 2008. Le Comité permanent des opérations gouvernementales a effectué cet examen, qui comprenait des consultations auprès de diverses parties intéressées. Ce comité a déposé son rapport final, intitulé *Leçon de réalisme : Assurer l'avenir des langues officielles aux Territoires du Nord -Ouest* qui comprend de nombreuses recommandations, dont l'élaboration d'une loi sur les services en langues officielles, pour remplacer la *Loi sur les langues officielles*. Cette loi n'a pas été mise en œuvre, et la plupart des recommandations issues de l'examen restent en suspens.



## **Recommandations précédemment formulées** **par le commissaire**

De nombreuses recommandations ont été faites durant les mandats des précédents commissaires aux langues. Un grand nombre de ces recommandations figuraient dans les rapports annuels. D'autres figurent dans des rapports spéciaux (p. ex. le *Special Report on Privatization and Language Services* de 2000 et le rapport de 2008 *Speaking of Health - Official Languages as part of Quality Health Care in the Northwest Territories*). Toutes ces recommandations avaient été soumises à l'étude de l'Assemblée législative. Bon nombre de ces recommandations avaient été acceptées par le Comité permanent de la responsabilité et du contrôle des finances publiques (ou le Comité permanent des opérations gouvernementales). Dans le cas de celles considérées comme présentant de l'intérêt, le comité a adopté des motions voulant que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest les étudie de près et produise un rapport exhaustif dans un délai de 120 jours. Les rapports du comité ont ensuite été déposés devant l'Assemblée législative, qui les a approuvés.

À l'exception des démarches indiquées ci-dessus, les commissaires aux langues ont reçu peu de réponses concrètes à leurs recommandations de la part de l'Assemblée législative au fil des années. Le Comité spécial sur les langues officielles a par ailleurs souligné qu'aucun rapport n'a apparemment été présenté pour répondre au commissaire aux langues. À la page 15 de son rapport sommaire, le comité indique ce qui suit :

« [...] il est souvent arrivé que l'Assemblée législative ne donne pas suite aux recommandations du commissaire aux langues. »

Ce point a été réitéré par la Cour d'appel dans l'affaire du *Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. la Fédération franco-ténoise* (2008 NWTCA 06). Chaque commissaire aux langues a de plus mis en avant ce manque de réponse de la part de l'Assemblée législative au fil des années.

Le silence continu de l'Assemblée législative sur les recommandations mises en avant par les différents commissaires aux langues au fil des années minimise l'importance du Commissariat aux langues et discrédite son rôle. Il ne faut pas oublier que les seules prérogatives du commissaire aux langues consistent à formuler des recommandations. Si ces dernières sont ignorées, cela remet en question les fonctions du Commissariat.

Dans le présent rapport, nous allons de nouveau passer en revue un certain nombre de ces recommandations précédentes, parce qu'elles sont importantes et nécessitent notre attention. En attendant, nous recommandons à l'Assemblée législative d'adopter un processus formel de traitement des recommandations formulées par la commissaire aux langues, notamment un calendrier de réponse.

### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit mettre au point un processus officiel pour répondre aux recommandations de la commissaire aux langues présentées par le Commissariat. Le processus devrait prévoir une réponse à la commissaire aux langues, par écrit et selon un calendrier spécifique.

## Le présent

### i. Plaintes et demandes de renseignements

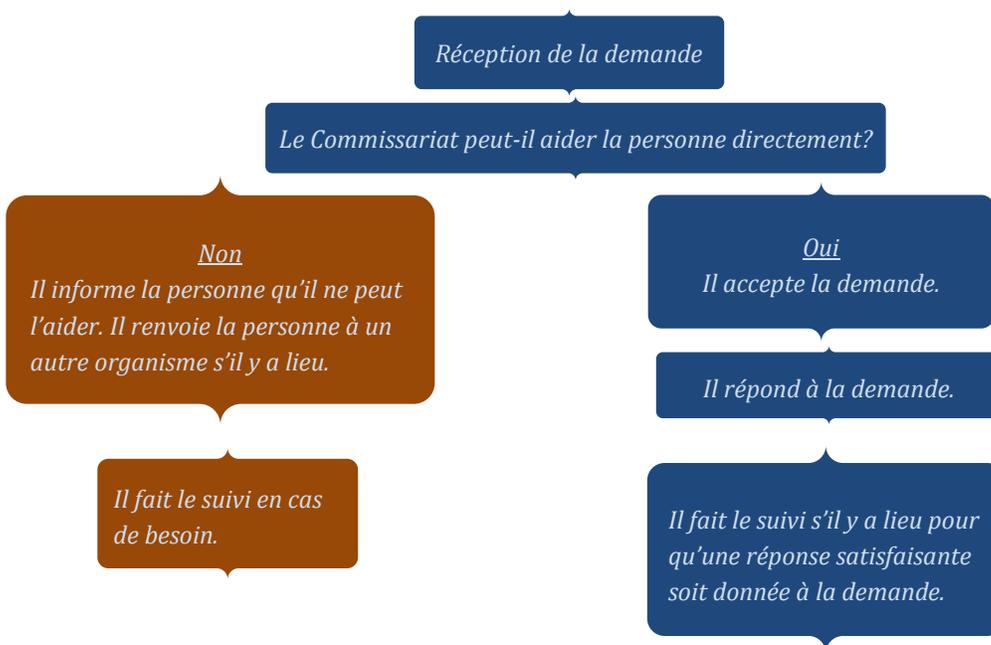
#### (1) Définitions

**Demande de renseignements** – Une simple demande de renseignements, habituellement au sujet du statut ou de l'utilisation des langues officielles, ou à propos de la *Loi sur les langues officielles*. Une telle demande ne donne pas à entendre que la personne a l'impression d'avoir été traitée de manière injuste.

**Plainte** – Une plainte touche une situation où une personne (ou un groupe) a l'impression que ses droits ou privilèges linguistiques ont été transgressés ou refusés. La personne peut penser qu'elle a été traitée injustement ou qu'elle a été affectée négativement par une politique quelconque, un programme, une mesure ou un manque d'action.

**Enquête** – Une situation où la commissaire aux langues décide d'enquêter sur un cas particulier ou un problème systémique plus vaste, peu importe si une plainte a été déposée ou non auprès du Commissariat.

#### (2) Voici le processus de traitement d'une demande de renseignements établi pour le Commissariat :



**(3) Voici le processus de traitement d'une plainte établi pour le Commissariat :**



#### **(4) Statistiques de l'exercice 2015-2016**

##### **(a) Plaintes**

Le Commissariat a reçu neuf plaintes pendant l'exercice 2015-2016 :

*Secteur public c. secteur privé* : une plainte a été reçue d'un membre du secteur public. Huit plaintes provenaient du secteur privé.

*Langues officielles concernées par la plainte* : deux plaintes concernaient le français et les sept plaintes restantes, les langues autochtones. Il est bon de noter que la plainte n'était pas associée à une langue autochtone particulière, mais aux langues autochtones dans leur ensemble.

*Provenance des plaintes* :

- 4 - Yellowknife
- 1 - Inuvik
- 1 - Aklavik
- 1 - Fort Resolution
- 2 - Extérieur des TNO

*Type de plainte* : deux plaintes concernaient la disponibilité des services en français, l'une contre une Société d'habitation, l'autre contre un hôpital. Une plainte visait les services en langues autochtones dans les centres de santé des petites collectivités. Cette plainte a été envoyée par un organisme autochtone après que des membres de la collectivité ont exprimé leurs inquiétudes dans la région; cette plainte concernait donc de nombreuses personnes. Deux plaintes portaient sur le refus par des représentants de l'État civil d'autoriser des parents à inscrire leur nouveau-né sous un nom contenant une police dénée. Une plainte concernait la disponibilité d'interprètes et de traducteurs, et une autre, la compétence des interprètes et des traducteurs. Une plainte portait sur la sous-utilisation des langues autochtones au GTNO. Une plainte visait la compétence des enseignants de langues autochtones dans les écoles. La dernière plainte concernait l'utilisation des langues autochtones dans un secteur privé réglementé par le gouvernement fédéral, et ne relevait donc pas de la compétence du Commissariat.

En plus des plaintes formelles ci-dessus, de nombreuses préoccupations ont été signalées pendant l'exercice des fonctions de la commissaire. Bien que ces personnes ne souhaitent pas déposer une plainte officielle, ces préoccupations méritent tout de même notre attention. En voici les thèmes communs :

- financement insuffisant des projets linguistiques;
- apprentissage insuffisant des langues autochtones;
- inquiétudes concernant l'enseignement des langues autochtones dans les écoles;
- formation officielle insuffisante pour les interprètes et les traducteurs, notamment pour ceux qui œuvrent dans les tribunaux et les établissements de santé;
- difficulté à obtenir les services d'interprètes ou de traducteurs formés.

## **(b) Demandes de renseignements**

Onze demandes de renseignements officielles ont été déposées au Commissariat en 2015-2016.

*Secteur privé c. secteur public* : cinq demandes provenaient du secteur public et sept du secteur privé.

Langues officielles concernées par les demandes de renseignements : les six demandes concernaient toutes les langues officielles, ou la *Loi sur les langues officielles* en général. Une demande portait sur le français, deux sur les langues autochtones officielles et deux autres sur des questions concernant l'élargissement des droits linguistiques. Une demande sollicitait l'examen de la politique linguistique d'un organisme privé et des commentaires sur la politique en question.

*Provenance des demandes* :

Yellowknife : 8

Inuvik : 1

Fort Smith : 1

Extérieur des TNO : 1

*Type de demande* :

Deux demandes visaient à connaître la liste actuelle des langues officielles et à savoir si la *Loi sur les langues officielles* couvre les langues utilisées aux Territoires du Nord-Ouest, y compris les langues autochtones et la langue des signes. D'autres demandes portaient sur la prestation de services d'interprétation et de traduction et sur l'obtention de renseignements d'ordre général sur la *Loi sur les langues officielles* et ses dispositions. Certaines autres demandes portaient sur le financement des initiatives linguistiques. Une demande sollicitait l'examen d'une nouvelle politique linguistique pour un organisme privé qui avait l'intention de faire affaire aux Territoires du Nord-Ouest.

Nous discuterons plus en détail dans ce rapport de certaines des questions soulevées par les demandes de renseignements.

## **(c) Gros plan sur les polices dénées dans les noms : en l'honneur de notre patrimoine**

Une maman s'est plainte de ne pouvoir honorer sa culture en donnant à son nouveau-né un nom contenant une police dénée. Les représentants de l'État civil ont refusé d'inscrire le nouveau-né sous un nom contenant une police dénée au motif que la *Loi sur les statistiques de l'état civil* permettait uniquement d'écrire des noms composés entièrement de caractères romains. Après un certain nombre d'échanges avec les représentants de l'État civil, la mère est restée insatisfaite de leurs réponses et a déposé une plainte auprès du Commissariat en 2014. La plainte a suscité l'attention du public à l'échelle nationale. De plus, lors du traitement de cette plainte, une autre plainte, déposée pour un problème similaire avec l'État civil en 1994, a été signalée. Dans ce dernier cas, le plaignant a affirmé avoir baissé les bras depuis longtemps.

En 2015, après une enquête approfondie sur ces deux plaintes, le Commissariat a déterminé ce qui suit :

- La *Loi sur les statistiques de l'état civil* des Territoires du Nord-Ouest est similaire aux lois de la plupart des provinces et territoires du Canada, et limite l'inscription des prénoms à des noms contenant des caractères romains.

- La *Loi sur les langues officielles* est une loi quasi constitutionnelle, et ses dispositions ont préséance sur les dispositions de la *Loi sur les statistiques de l'état civil* d'autant que celle-ci peut tenter de limiter les droits accordés en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

- Le registre de l'état civil, situé à Inuvik, sert l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Les services au public de ce bureau doivent être disponibles dans toutes les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

- Les communications avec le public incluent les documents soumis aux fonctionnaires et les documents fournis par les fonctionnaires, par exemple, les enregistrements des naissances et la réception des certificats de naissance.

- Les problèmes techniques pour enregistrer des prénoms contenant une police dénée ont diminué au fil des années, en particulier grâce aux progrès techniques comme la norme Unicode et les claviers acceptant les polices dénées.

- L'enregistrement de prénoms contenant une police dénée pourrait entraîner des problèmes aux parents faisant affaire avec le gouvernement fédéral ou avec des fonctionnaires d'autres provinces ou territoires, par exemple pour obtenir un passeport ou un permis. Ce n'est pas une raison pour abandonner l'enregistrement de prénoms contenant une police dénée; il faut trouver des solutions pour régler ce problème à l'échelle nationale. Ces problèmes ne sont pas insurmontables. Il serait notamment possible de mettre au point une pièce d'identité sur laquelle figurerait le nom dans la police dénée d'un côté et le nom en caractères romains de l'autre.

Le Commissariat attend une réponse officielle du ministère de la Santé et des Services sociaux à ce sujet.

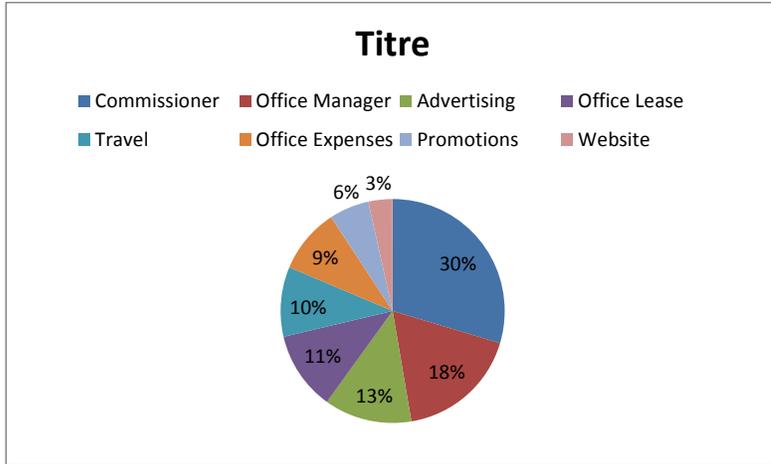
#### **(d) Gros plans sur l'hébergement : les langues et la satisfaction aux besoins de base**

Comme indiqué plus haut, une plainte concernait l'obtention de services en français auprès d'une société d'habitation. Un Franco-Ténois s'est plaint qu'un formulaire de demande d'hébergement n'était pas disponible en français.

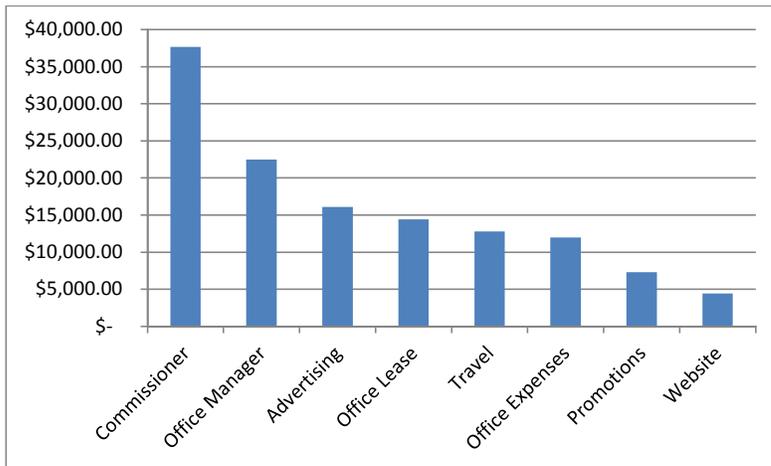
Pendant l'examen de la plainte, nous avons constaté que les sociétés d'habitation ne figurent pas dans la liste des institutions gouvernementales visées par la *Loi sur les langues officielles*. On suppose qu'il s'agit d'une omission, étant donné que la liste des institutions liées par la loi est très longue. Malgré cela, la Société d'habitation a pris des mesures pour faire traduire les documents en français et s'est engagée à élaborer un plan pour augmenter les services linguistiques au public qu'elle sert. Il convient de louer la Société d'habitation pour les mesures prises après qu'un membre du public a porté ses préoccupations à notre attention.

## ii. Budget

Les dépenses totales pour le fonctionnement du Commissariat aux langues étaient de 127 141, 17 \$ en 2015-2016. Les graphiques ci-dessous montrent la répartition de ces dépenses.



**Comment [AN1]:** Note to client : please put an unbreakable space between the numbers and the % sign.  
 Translation from left to right :  
 First line: Commissaire  
 Gestionnaire de bureau  
 Publicité  
 Bail  
 2<sup>nd</sup> line : Déplacements  
 Dépenses du Commissariat  
 Promotion  
 Site Web



**Comment [AN2]:** Note to client : same terms translated above. Numbers need to be changed as follows: remove comma and dot and add space and comma and move the dollar sign  
 \$40,000.00 = 40 000,00 \$

### **iii. Points marquants**

#### **(1) Site Web**

Il a été difficile de continuer d'offrir un site Web fonctionnel et efficace.

Nous espérons que le nouveau site Web sera opérationnel prochainement.

#### **(2) Activités promotionnelles**

Le Commissariat a organisé de nombreuses activités, notamment :

- annonces radio pour CBC et CJCD;
- publicités imprimées dans *L'Aquilon* et le magazine *UP HERE*;
- mise à jour du matériel publicitaire pour les présentations ou les événements.

#### **(3) Réunions et événements importants**

De nombreux événements et de multiples rencontres de taille ont eu lieu pendant l'exercice :

- Participation à de nombreuses entrevues à la radio, à la télévision et dans la presse écrite notamment pour la radio de la CBC, la chaîne de télévision de la CBC, APTN, Radio Taiga, et CKLB. Certaines entrevues étaient d'ordre général, d'autres concernaient les dossiers en cours et les problèmes abordés dans les médias.
- Rencontre avec M. Graham Fraser, commissaire aux langues officielles du Canada
- Rencontre avec M. Jackson Lafferty, ancien ministre responsable des langues officielles
- Rencontre avec M. Alfred Moses, ministre actuellement responsable des langues officielles
- Reprise des relations avec l'Association internationale des commissaires linguistiques et participation à des téléconférences avec celle-ci.
- Participation à la rencontre entre le Conseil des langues autochtones et le Conseil des langues officielles et organisation d'une brève présentation.
- Participation aux célébrations du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'Accord t̄l̄ch̄q̄ à Behchoko et création de documents promotionnels.
- Participation et brève présentation au lancement de l'offre active du Secrétariat aux affaires francophones
- Présentation de renseignements sur la *Loi sur les langues officielles* à l'Administration des services de santé et des services sociaux de Fort Smith, à l'école Paul Kaiser et au Collège Aurora.
- Présentation à l'Administration des services de santé et des services sociaux de Beaufort-Delta et au Collège Aurora à Inuvik

#### **(4) Affaires judiciaires récentes présentant de l'intérêt**

##### **Association des parents ayants droit de Yellowknife et autres c. les Territoires du Nord-Ouest (représentés par le procureur général) et autres, 2015 NWTCA 2**

Il s'agit d'un dossier complexe concernant l'éducation dans une langue minoritaire. Voici certains des enjeux déterminés :

-L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés n'obligeait aucunement le gouvernement à accueillir plus d'ayants droit aux termes de l'article 23 ou de personnes souhaitant acquérir une éducation dans une langue minoritaire en ouvrant des places de garderie ou en proposant d'autres options linguistiques.

-Ni la Commission scolaire francophone ni le ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Formation n'avaient le pouvoir d'interpréter la définition des ayants droit en vertu de l'article 23 de la Charte. Cette décision revenait finalement aux tribunaux. Par ailleurs, la commission scolaire ne pouvait pas imposer les locaux auxquels elle avait droit.

-Dans cette situation, il était raisonnable de conclure qu'un gymnase scolaire était crucial pour maintenir une expérience éducative en milieu minoritaire.

##### **R. c. Singh, 2016 ONSC 3688**

L'affaire *R. c. Singh* est une affaire de droit criminel dans laquelle la Cour suprême de l'Ontario a examiné les questions de services d'interprétation dans des langues autres que les deux langues officielles du Canada.

Le juge de première instance a tenu une audience de qualification pour déterminer la compétence de deux interprètes en pendjabi et en anglais. Toutefois, la Cour suprême a décidé que le juge de première instance avait fait erreur en ne menant pas d'enquête particulière sur les raisons pour lesquelles les bénéficiaires proposés des services d'interprétation ne pouvaient pas être inclus dans la législation sur les langues officielles du Canada. Le tribunal a décidé que le témoignage d'un témoin dans l'une des langues officielles du Canada était un droit absolu conformément à l'article 16 de la Charte. Toutefois, l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit uniquement des services d'interprétation dans une autre langue lorsque le témoin a prouvé qu'il ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée pendant les procédures. La Cour suprême a conclu qu'un juge de première instance devait faire preuve de générosité et d'ouverture d'esprit au moment d'évaluer la protection constitutionnelle d'un témoin en vertu de l'article 14. Toutefois, il revient au témoin de prouver qu'il a besoin d'aide pour l'interprétation.

Cette affaire met en avant l'importance des droits linguistiques garantis et de leur protection. Elle montre également les limites des droits linguistiques, et l'importance qui doit être accordée à la valeur que nous leur attachons.

##### **W.F. c. CAS, 2015 ONSC 6751**

Cette affaire concerne un appel d'une audience de protection de l'enfance, soit une affaire au civil. L'un des motifs de l'appel était que le juge saisi de la requête avait fait erreur en mettant en doute la nécessité de l'appelant de bénéficier d'une audience bilingue.

La cour d'appel a conclu que le juge saisi de la requête s'était trompé en cernant et en évaluant la capacité du témoin à parler français. La cour d'appel a conclu que la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel de l'Ontario avaient précisé que les droits linguistiques devaient être interprétés expressément et de façon corrective. Par ailleurs, une fois qu'il est établi qu'une personne a droit à une audience bilingue et a choisi d'exercer ce droit, il faut que ce droit soit respecté.

Ce genre d'affaires a des répercussions dans le système des cours territoriales, qui permet à une personne d'exercer son droit à bénéficier d'un procès bilingue conformément à l'article 9 de la *Loi sur les langues officielles*. Les tribunaux doivent être en mesure de respecter de telles demandes, même dans des affaires au civil.

#### **R. c. Caesar, 2015 NWTCA 4**

Cette affaire s'est déroulée aux TNO.

La Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest a conclu à une erreur de procédure dans le cas où l'appelant n'est pas informé de son droit à bénéficier d'un procès en français ou en anglais. L'avocat de la Couronne a concédé que le paragraphe 530(3) du *Code criminel* n'avait pas été respecté, et l'appelant affirmait qu'il s'agissait d'une erreur fatale.

La Cour d'appel a conclu que dans cette situation, l'appelant n'avait pas montré qu'il y avait une erreur judiciaire ou un déni de justice pouvant justifier l'annulation du verdict du jury. Il est important de noter que cette décision est propre à cette affaire, et que la violation du paragraphe 530(3) du Code aurait pu avoir une issue différente dans d'autres circonstances.

#### **R. c. Munkonda, 2015 ONCA 309**

Une violation du paragraphe 530(3) peut en effet avoir d'importantes répercussions.

Dans l'affaire *R. c. M. Mukonda*, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que lors d'une enquête préliminaire bilingue, les avis signifiés à Mukonda étaient en anglais, deux des trois avocats de la Couronne et le sténographe judiciaire parlaient uniquement anglais, et le juge a rendu sa décision en anglais sur une requête déposée en français par l'accusé qui demandait que tous les avocats soient bilingues.

La Cour d'appel n'était pas en mesure de conclure si les erreurs étaient de mauvaise foi. La cour a cependant déclaré que les erreurs constituaient une importante violation des droits linguistiques, elle a par conséquent annulé le renvoi de l'accusé devant tribunal et lui a accordé des dépens. Le juge Rouleau a indiqué que « si l'ordonnance d'annulation du renvoi au procès était accompagnée d'une ordonnance octroyant des dépens à l'appelant, cela constituerait une indemnisation de l'appelant et tiendrait l'accusation responsable de sa mauvaise conduite ».

### **(5) Statistiques**

Les résultats du recensement de 2011 aux TNO montrent que les langues officielles des TNO autres que l'anglais sont menacées. À ce propos, voici quelques données :

- L'anglais reste la langue maternelle prédominante (on entend par langue maternelle la première langue apprise au cours de l'enfance et encore comprise) aux Territoires du Nord-Ouest (soit 77,5 % de la population). En outre, l'anglais est la langue le plus parlée à la maison pour la majorité de la population (près de 89 %).

- Le nombre de personnes ayant indiqué une langue autochtone comme langue maternelle a diminué de 4,1 % entre 2001 et 2006. Seules trois de ces langues (Inuinnaqtun, Gwich'in et Tłı̨chǫ) ont légèrement augmenté. Le cri a connu une baisse stupéfiante de 33,3 % en tant que langue maternelle. À l'exception du tlı̨chǫ, ce sont plutôt les personnes âgées qui ont une langue maternelle autochtone.

- On a noté une faible augmentation du nombre de personnes dont la langue maternelle est le français. Le français langue maternelle est en hausse chez les jeunes Ténéois.

- Les acquis linguistiques se caractérisent par le coefficient entre la langue parlée à la maison et la langue maternelle. Si le coefficient est supérieur à un, on considère la langue saine. S'il est inférieur à un, la langue décline. Toutes les langues officielles ont un coefficient inférieur à un, à l'exception de l'anglais.

Ces statistiques sont inquiétantes et nécessitent des mesures immédiates pour maintenir la santé de toutes les langues officielles. Il s'agit notamment de donner suite à tous les points du Plan d'action pour les langues autochtones et du Plan stratégique sur les communications et les services en français. Tous les efforts doivent être faits en collaboration avec les chefs de file communautaires pour veiller au respect des besoins du public et au dynamisme de toutes les langues officielles.

Les résultats du recensement de 2016 n'étaient pas disponibles au moment de la préparation du présent rapport, mais le Commissariat gardera un œil dessus. Le Commissariat encourage l'Assemblée législative et les représentants du gouvernement à examiner les résultats du recensement de 2016 dès qu'ils seront publiés.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative et les représentants du gouvernement doivent examiner les résultats du recensement de 2016 d'un œil critique, en particulier les enjeux linguistiques aux Territoires du Nord-Ouest.



## Le futur

### **iv. Le Commissariat aux langues**

L'année passée, le rôle du commissaire aux langues a été largement débattu dans les médias, notamment pour savoir si le poste devait être permanent et si le Commissariat disposait des ressources nécessaires. Le dernier rapport annuel du Commissariat soulevait les inquiétudes exprimées selon lesquelles le Commissariat n'était pas véritablement ouvert et accessible au public. Il est important de soulever ces points, étant donné que l'Assemblée législative et le GTNO traversent une période de restrictions budgétaires :

- Il a été suggéré dans les médias que les plaintes s'accumulent au Commissariat. Il ne semble pas y avoir de retard au Commissariat actuellement. Bien que certaines plaintes soient complexes, comme celles indiquées ci-dessus, et que leur traitement nécessite beaucoup de temps, leur nombre est relativement bas et elles suivent un processus établi.

- Le travail peut être effectué à temps partiel, étant donné le nombre relativement faible de plaintes au fil des années. Bien entendu, à condition que le Commissariat dispose de suffisamment de soutien administratif pour traiter les plaintes et les activités du bureau, par exemple, les déplacements et les présentations. Cela ne semble pas poser de problèmes pour le moment.

- Il a également été dit dans les médias que le budget du Commissariat n'avait pas changé depuis 1992. Le budget de 1992 et celui d'aujourd'hui ne sont pas comparables. Des changements importants ont marqué les fonctions et l'autorité du commissaire aux langues depuis 1992. En 1992, le commissaire aux langues occupait son poste à temps plein, et il avait la charge de la promotion et de la préservation des langues officielles des Territoires du Nord-Ouest. Ces responsabilités relèvent maintenant du ministre responsable des langues officielles. La commissaire aux langues occupe un poste de médiateur conçu pour traiter les plaintes portant sur les violations des droits linguistiques.

- Il a également été dit que le Commissariat aux langues n'a pas d'autorité, c'est-à-dire que le commissaire aux langues ne peut que formuler des recommandations. Bien que ce soit globalement vrai et que l'autorité de la commissaire aux langues soit limitée, il ne faut pas oublier que des recommandations réfléchies peuvent avoir du poids. D'une certaine façon, la persuasion par des recommandations peut avoir plus de poids que les jugements et les résolutions; les recommandations forcent les gens à réfléchir à un problème et à prendre part à la solution, ce qui peut avoir des répercussions durables plus efficaces. L'inaction face aux recommandations constitue le véritable problème, tel que mentionné dans le présent rapport; il est impératif d'établir une procédure permettant d'exiger une réponse de l'Assemblée législative et des représentants du gouvernement.

Il convient de noter que l'Assemblée législative devrait réexaminer les besoins du Commissariat aux langues régulièrement pour s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires à son bon fonctionnement.

**RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit régulièrement passer en revue la structure et les ressources nécessaires au bon fonctionnement du Commissariat aux langues.

**v. Modifications de la *Loi sur les langues officielles* et de ses règlements**

**(1) Préambule**

Le paragraphe 6 du préambule indique :

« désirant prévoir en droit, notamment pour tout ce qui relève officiellement des Territoires du Nord-Ouest, l'usage de ces langues dans ces derniers au moment et de la façon appropriés; »

En surface, ce paragraphe semble donner de l'importance aux langues autochtones (le terme « langues autochtones » est mentionné plus haut dans le préambule). Après réflexion, cependant, cette affirmation est problématique.

La Loi ne définit aucunement « au moment et de la façon appropriés », ce qui semble laisser au public une grande marge pour utiliser les langues autochtones dans ses interactions avec le gouvernement. En d'autres termes, on souligne l'importance des langues autochtones. Toutefois, la phrase suivante, « au moment et de la façon appropriés », semble vraiment limiter l'utilisation des langues autochtones et laisse entendre que c'est un représentant du gouvernement qui précisera ce qu'on entend par cette phrase. Cette phrase est non seulement paternaliste, mais en plus elle diminue clairement l'importance suggérée plus tôt dans le paragraphe, et donne un statut de seconde classe aux langues autochtones.

L'Assemblée législative doit revoir son engagement envers l'utilisation des langues autochtones. Le préambule de la Loi devrait indiquer clairement l'engagement du gouvernement pour fournir des services dans les langues autochtones tel que prévu par la Loi. Il faudrait que l'Assemblée législative définisse précisément le terme « de la façon appropriée » puis s'engage à fournir des services conformément à la Loi au moment et de la façon appropriée. Voici une proposition de formulation :

« désirant prévoir en droit l'usage des langues autochtones aux Territoires du Nord-Ouest, notamment leur usage de la manière et dans les circonstances spécifiquement identifiées et prévues par la Loi. »

Le 10<sup>e</sup> paragraphe du préambule indique :

« désirant que tous les groupes linguistiques des Territoires du Nord-Ouest puissent, sans égard à leur langue première, avoir les mêmes chances d'obtenir des emplois et de participer aux institutions de l'Assemblée législative et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, compte tenu du principe de la sélection du personnel selon le mérite. »

Cette section semble tirée du préambule de la Loi fédérale sur les langues officielles, qui prévoit spécifiquement l'égalité de l'utilisation du français et de l'anglais au travail. La *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest ne contient pas de disposition sur les langues au travail. À ce titre, cette section suggère de façon incorrecte que certains droits linguistiques au travail sont prévus dans la Loi, ce qui n'est pas le cas. En effet, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'a pas de politique officielle en place en ce qui concerne la langue de travail; c'est un sujet qui devrait être examiné en détail. Par ailleurs, il laisse entendre que la Loi protège de toute discrimination contre les pratiques de travail basées sur l'origine raciale. Ceci est prévu dans la *Loi sur les droits de la personne* des Territoires du Nord-Ouest, et non pas dans la *Loi sur les langues officielles*. Étant donné les mentions précédentes, il convient de repenser ce paragraphe et de déterminer s'il est approprié et si l'Assemblée législative veut prendre en compte la langue de travail dans la Loi.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit examiner le préambule de la *Loi sur les langues officielles* et déterminer s'il reflète les droits linguistiques prévus par la Loi, notamment le statut des langues autochtones et les autres droits liés à la langue de travail.

#### **(2) Article 1 - « Institutions gouvernementales »**

L'article 1 définit une institution gouvernementale comme « tout ministère ou toute direction relevant du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le Bureau de l'Assemblée législative et tout autre organisme désigné dans les règlements. »

Tel qu'indiqué plus haut dans le présent rapport, le *Règlement sur les institutions gouvernementales* n'inclut pas les offices d'habitation. Étant donné la portée générale du Règlement, il semble qu'il s'agisse d'un oubli. Par ailleurs, un abri, à l'image de la santé, est une nécessité pour le dynamisme, la santé et la sécurité de la population. De plus, les échanges entre le public et les représentants du gouvernement dans différentes langues officielles encouragent le respect. Cela permet également à la population de mieux comprendre ses droits et ses responsabilités en matière de logement. Compte tenu de ces éléments, le public peut raisonnablement s'attendre à communiquer avec les représentants des offices d'habitation dans les différentes langues officielles.

Il est fortement recommandé que l'Assemblée législative ajoute les offices d'habitation à la liste des institutions régies par le *Règlement sur les institutions gouvernementales*. L'Assemblée législative devrait par ailleurs examiner la liste des institutions régies par le Règlement pour s'assurer qu'elle couvre les institutions qui devraient se conformer aux dispositions de la Loi.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit modifier le *Règlement sur les institutions gouvernementales* en ajoutant les offices d'habitation à la liste des organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles*. Elle doit de plus passer en revue le Règlement pour s'assurer qu'il couvre bien les institutions qui devraient être régies par les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

### (3) **Entrepreneurs**

En 2000, la commissaire aux langues a préparé un rapport intitulé *Rapport spécial sur la privatisation et les services linguistiques*. Dans ce document, elle indiquait :

« En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, les entrepreneurs ne sont pas tenus de fournir des services au niveau requis par la Loi, ce qui peut expliquer en partie la diminution des services linguistiques avec la privatisation. Seuls l'Assemblée législative, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et ses organismes et conseils sont tenus de respecter ces exigences linguistiques. Étant donné que les entrepreneurs ne sont pas légalement tenus de fournir des services en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, il est possible que certains d'entre eux tendent à ignorer ces dispositions en totalité ou en partie. »

Dans le même rapport, la commissaire aux langues a formulé la recommandation suivante :

« La *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest doit être modifiée de façon à inclure une disposition liant tous les entrepreneurs faisant affaire avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Voici une formulation proposée :

Il incombe à chaque institution gouvernementale de veiller à ce que pour les services fournis ou rendus disponibles en son nom par une autre personne ou un autre organisme, tout membre du public des Territoires du Nord-Ouest ou d'ailleurs puisse communiquer avec cette personne ou cet organisme et obtenir ces services dans n'importe quelle langue officielle, attendu que l'institution serait tenue, si elle fournissait ces services, de le faire dans cette langue officielle. »

Une recommandation similaire avait été faite dans les rapports annuels de 2005-2006 et de 2006-2007 du Commissariat aux langues.

L'exigence que les entrepreneurs faisant affaire avec le gouvernement fournissent des services conformément à la *Loi sur les langues officielles*, ne devrait pas s'avérer une charge trop importante. La plupart des entrepreneurs faisant affaire avec le gouvernement ne fournissent pas de services directs au public, mais des services aux conseils et aux organismes gouvernementaux. Les entrepreneurs qui fournissent des services directs au public pour le compte du gouvernement pourraient inclure un plan et les coûts associés à l'offre de services linguistiques dans une proposition ou un appel d'offres à titre de dépense engagée par l'entrepreneur, mais recouvrée auprès du gouvernement. Cette démarche semble raisonnable. Premièrement, même si le gouvernement fournissait des services directs au public, il ne faudrait pas assumer que le gouvernement serait en mesure de fournir des services linguistiques de l'intérieur. Deuxièmement, dans le rapport final du Comité permanent sur les langues officielles, le comité reconnaissait que l'offre de services linguistiques appropriés a un coût.

La formulation proposée dans la recommandation ci-dessus s'inspirait directement de la loi fédérale sur les langues officielles. Elle est rédigée de façon à ce qu'il revienne aux ministères gouvernementaux fédéraux de s'assurer que les entrepreneurs fournissent les services linguistiques prévus par la Loi. Elle confère également au commissaire aux langues officielles du pays la responsabilité de régir les entrepreneurs dans ce domaine. Nous recommandons de nouveau une formulation similaire dans ce rapport.

Dans l'ensemble, l'objectif de la modification proposée n'est pas de transférer la responsabilité et les dépenses liées à la prestation de services linguistiques au secteur public, mais d'en faire une responsabilité commune du gouvernement et du secteur privé qui offre ces services. La population doit pouvoir être servie dans la langue de son choix conformément à ses droits, que le fournisseur de services soit public ou privé.

#### **RECOMMANDATION :**

La *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest doit être modifiée de façon à inclure une disposition liant tous les entrepreneurs faisant affaire avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Voici une proposition de formulation :

« Chaque institution gouvernementale est tenue de s'assurer que lorsque les services sont fournis ou rendus disponibles en son nom par une autre personne ou un autre organisme, tout membre du public des Territoires du Nord-Ouest ou d'ailleurs peut communiquer avec cette personne ou cet organisme et obtenir ces services dans n'importe quelle langue officielle, attendu que l'institution serait tenue, si elle fournissait ces services, de le faire dans cette langue officielle. »

#### **(4) Article 4 - Langues officielles**

L'article 4 de la Loi désigne les onze langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

Pendant des années, le public a fait part à ce bureau de ses préoccupations quant aux langues qui ont été incluses dans la définition des langues officielles et à celles qui ont été rejetées. Les membres des collectivités de langue autochtone en particulier ont exprimé leur inquiétude que cette définition ne protège pas adéquatement de nombreuses autres langues et nombreux dialectes. Par exemple, cette année, des demandes ont été reconduites concernant la langue michif et son inclusion en tant que langue officielle des Territoires du Nord-Ouest.

Nous avons également reçu une demande cette année visant à savoir si la langue des signes faisait partie des langues officielles en vertu de la Loi. À cet égard, des affaires telles que *Eldridge c. la Colombie-Britannique* (représentée par le procureur général) [1997] 3 S.C.R. 624, où une la Cour suprême du Canada a rendu une décision unanime, sont importantes. La Cour suprême du Canada a conclu que l'échec du gouvernement de la Colombie-Britannique à fournir des services d'interprétation nécessaires à une communication efficace dans la prestation de services de santé constituait une infraction aux droits conférés par la *Charte des droits et libertés* aux personnes handicapées, notamment aux personnes sourdes. La Cour suprême du Canada a exigé que la Colombie-Britannique paie des services de prestation de la langue des signes quand des clients sourds accèdent aux services de santé. La décision *Eldridge* a eu des répercussions retentissantes, et il est clair qu'un gouvernement ne peut contourner ses obligations constitutionnelles l'obligeant à fournir un accès égal aux services publics. L'affaire *Eldridge* traitait des droits constitutionnels

des personnes handicapées, mais aurait très bien pu traiter des droits constitutionnels d'une personne en fonction de son origine ethnique ou de la couleur de sa peau.

Il est grandement temps de revoir la définition des langues officielles dans la *Loi sur les langues officielles* ainsi que la protection accordée à ces langues.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit passer en revue les langues qui devraient avoir le statut de langues officielles des Territoires du Nord-Ouest et bénéficier de la protection prévue dans les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

#### **(5) Article 6**

L'article 6 de la Loi stipule :

« Chacun a le droit d'employer l'une des langues officielles dans les débats et travaux de l'Assemblée législative. »

Il est établi que la prestation de services d'interprétation ou de traduction à l'Assemblée législative est très coûteuse. On reconnaît également qu'il y a un roulement des services d'interprétation et de traduction à l'Assemblée législative et que les députés peuvent demander ces services à l'avance. Toutefois, dans quelle mesure cette approche encourage-t-elle l'usage des langues officielles? Il faudrait envisager une approche plus dynamique, et nous recommandons la modification suivante :

« Chacun a le droit d'employer l'une des langues officielles dans les débats et travaux de l'Assemblée législative, et chaque député de l'Assemblée législative a le droit de demander la traduction de ces débats dans une autre langue officielle. »

Cette modification encouragerait peut-être les députés à utiliser leur langue maternelle. Par ailleurs, quelle meilleure façon d'honorer les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest que d'encourager leur utilisation à l'Assemblée législative? Cette démarche donnerait l'exemple.

#### **RECOMMANDATION :**

Cet article 6 de la *Loi sur les langues officielles* devrait être ainsi modifié :

« Chacun a le droit d'employer l'une des langues officielles dans les débats et les autres travaux de l'Assemblée législative, et chaque député de l'Assemblée législative a le droit de demander la traduction de ces débats dans une autre langue officielle. »

Le Commissariat étudiera cette question plus en détail pendant l'exercice en cours.

#### **(6) Article 11 - Services au public**

Les paragraphes 11(1) et (2) de la *Loi sur les langues officielles* stipulent ceci :

« 11(1) Le public a, aux Territoires du Nord-Ouest, le droit d'employer l'anglais ou le français pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions gouvernementales ou pour en recevoir les services. Il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions où, selon le cas :

- (a) l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante;
- (b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie, de façon raisonnable, par la vocation du bureau.

11(2) Le public a, aux Territoires du Nord-Ouest, le droit d'employer toute autre langue officielle que le français ou l'anglais pour communiquer avec le bureau régional, local ou communautaire des institutions gouvernementales ou pour en recevoir les services là où, selon le cas :

- (a) l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante;
- (b) l'emploi de cette langue se justifie par la vocation du bureau. »

L'article 11 pose un important problème, et n'est pas vraiment logique quand on l'examine en détail. Le paragraphe 11(1) traite en particulier du droit de recevoir des services en anglais et en français dans le siège ou l'administration centrale d'une institution gouvernementale. Les alinéas 11(1)a) et b) traitent du droit de recevoir des services en anglais et en français dans d'autres bureaux gouvernementaux, vraisemblablement dans les bureaux régionaux. Ces alinéas précisent que ce droit s'appuie sur les concepts de « demande importante » et de « vocation du bureau ». Ces termes sont directement tirés de la Loi fédérale sur les langues officielles, mais contrairement au gouvernement fédéral, le gouvernement territorial ne les a pas initialement définis. La définition de « demande importante » du gouvernement fédéral se base presque entièrement sur des critères numériques, et les règlements établissent le terme « vocation du bureau ». Ce terme désigne en grande partie les services de base disponibles soit en anglais soit en français lorsque le bureau en question traite des questions de santé et de sécurité.

En 2013, l'Assemblée législative a tenté de préciser ces termes dans le *Règlement sur les institutions gouvernementales*. Le règlement stipule ceci :

« 2. Aux fins de l'alinéa 11(1)a) de la Loi, l'emploi du français et de l'anglais fait l'objet d'une demande importante du bureau d'une institution gouvernementale située dans une des collectivités qui suivent :

- (a) Fort Smith
- (b) Hay River
- (c) Inuvik
- (d) Yellowknife

3. Aux fins de l'alinéa 11(1)b) de la Loi, l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau d'une institution gouvernementale si, à la fois :

- a) le bureau offre généralement des services au public;
- b) à l'égard de ces services, le bureau est un point de services central ou un centre d'aiguillage qui fournit des services au public sur l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. »

Le Règlement n'a pas vraiment précisé les termes concernés. Par exemple, l'article 2 du Règlement essaie-t-il de limiter la « demande importante » à certains lieux géographiques? Si ce n'est pas le cas, comment est déterminée la « demande importante » dans les collectivités autres que Fort Smith, Hay River, Inuvik et Yellowknife? Est-elle basée sur le nombre de demandes de services dans une langue? L'article 3 semble également essayer de limiter les services en français à des lieux géographiques, et semble indiquer qu'en dehors de certaines collectivités (Fort Smith, Hay River, Inuvik, et Yellowknife), les services seront uniquement disponibles en français si le bureau sert de point de services central pour l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Comment cet article traite-t-il de la « vocation du bureau » et des types de services fournis par les bureaux? Comment s'assure-t-il que les Ténos reçoivent des services d'une manière qui protège et promeut le français?

Il est également intéressant de noter que dans le Règlement, le gouvernement n'a pas précisé les termes « demande importante » et « vocation du bureau » concernant le paragraphe 11(2), et les services dans les langues autochtones. Le paragraphe 11(2) de la Loi porte sur les services fournis dans les bureaux régionaux ou des collectivités, et accorde à une personne le droit de communiquer avec ce bureau dans une langue officielle de cette région, mais uniquement s'il s'agit d'une zone de « demande importante » ou en raison de la « vocation du bureau ». Le paragraphe 11(2) signifie-t-il qu'un aîné de Behchoko, qui est unilingue, peut exiger d'être servi au centre de santé dans la langue tlicho? Est-ce que la demande d'une personne constitue une « demande importante »? Et est-ce que le centre de santé, en raison de la « vocation du bureau » est tenu d'honorer ce genre de demande? Comment cette approche promeut-elle et protège-t-elle les langues?

La réponse à toutes ces questions est importante et met en question la capacité de la population à demander à bénéficier de services linguistiques auprès du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dans n'importe quelle langue officielle. Ces problèmes auraient dû être réglés il y a longtemps, mais au lieu de ça, nous nous retrouvons avec une Loi ambiguë et complexe. Le registre de l'État civil illustre probablement le mieux l'absurdité de l'approche décrite dans la législation actuelle. Bien que le registre soit clairement un bureau central, il est situé à Inuvik, sert une région qui englobe l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest et compte donc des clients parlant différentes langues officielles. Qu'en serait-il d'un aîné tlicho de Behchoko qui serait envoyé pour des raisons médicales à Yellowknife, une région n'étant pas désignée tlicho? Au final, comment le lieu géographique d'un bureau peut-il déterminer la disponibilité des services linguistiques? Le plus important est de savoir si le bureau fournit des services au public, et si c'est le cas, comment il peut fournir les meilleurs services possible aux Ténos dans les langues officielles des Territoires du Nord-Ouest.

En conclusion, il est nécessaire de suivre une approche véritablement axée sur le nord pour s'assurer que les droits linguistiques sont respectés dans les communications avec le public. Il faut prendre en compte un certain nombre de facteurs dans l'élaboration d'une approche :

i) Simplicité : les formules complexes pour déterminer les droits linguistiques ne sont ni pratiques ni efficaces. Le système devrait être facile à comprendre.

ii) Accessibilité des services au public : il faut donner la priorité à l'accessibilité des services au public et non pas à la facilité des procédures administratives pour le gouvernement. Certains services de base devraient être disponibles dans les langues officielles des Territoires du

Nord-Ouest, peu importe le lieu où les services sont offerts. Le concept de « vocation du bureau » figurant dans la Loi fédérale sur les langues officielles est utile à cet égard. Il met l'accent sur les services de base (par exemple, les soins de santé et la sécurité) comme étant d'une importance capitale pour le public. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit réfléchir aux services de base qui devraient être offerts au public dans toutes les langues officielles, et prendre des mesures pour offrir un accès universel dans toutes les langues. Il se peut que d'autres droits linguistiques soient basés sur des régions désignées et incluent les types de services actuellement décrits dans les politiques et directives afférentes aux langues officielles. Toutefois, étant donné les avancées technologiques, notamment la capacité à bénéficier d'un interprète ou d'un traducteur par vidéoconférence et par d'autres moyens, ceci remet en question les restrictions sur les droits linguistiques en fonction des régions désignées. Dans tous les cas, toute réflexion sur la restriction des droits linguistiques devrait se faire en consultation avec les communautés linguistiques.

iii) Approche holistique : les droits linguistiques doivent être clairement établis dans la législation et la réglementation et être universels.

Il faut noter que les députés de la 17<sup>e</sup> Assemblée législative connaissaient ces types de problèmes de législation. Le 14 juin 2012, ils ont adopté une motion pour passer à une loi fondée sur les services qui reconnaissait les caractéristiques propres au Nord :

« Que l'Assemblée législative continue d'aller de l'avant avec le concept du modèle axé sur la prestation de services, comme cela est suggéré pour l'élaboration de la loi sur les services dans les langues officielles qui est proposée. Toutefois, il lui faudrait alors considérer ce qui suit :

- a) le fait que les locuteurs d'une langue officielle donnée ne résident pas tous dans une même région désignée;
- b) le fait que les Ténos se déplacent dans d'autres localités ou régions pour recevoir certains services;
- c) le fait que l'Assemblée législative et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont une obligation positive de faire la promotion des langues officielles et de les protéger.

Il convient également de noter que cette approche est conforme à la politique du GTNO sur les langues officielles :

« Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest adhère aux principes suivants pour la mise en œuvre de la présente politique :

- 1) Pour son bon fonctionnement, un gouvernement doit être en mesure de communiquer dans les langues officielles du public qu'il sert.
- 2) Pour comprendre les programmes et services du gouvernement et pouvoir en profiter, le public a besoin de recevoir des informations dans les langues officielles.
- 3) Le fait que le gouvernement offre des services dans les langues officielles constitue une reconnaissance et un appui des efforts des communautés à conserver et à développer ces langues. »

## **RECOMMANDATION :**

L'article 11 de la *Loi sur les langues officielles* doit être modifié de façon à ce qu'au lieu que les droits linguistiques soient basés sur les concepts de « demande importante » et de « vocation du bureau », ils soient axés sur les principes suivants dans les communications avec le public :

- i) L'approche doit être simple et holistique, et se focaliser sur l'accessibilité des services au public.

ii) Les services de base doivent être disponibles dans toutes les langues officielles, peu importe la région. Les services de base doivent inclure les services de santé, et les services liés aux inscriptions obligatoires, aux permis et à la sécurité, ainsi que ceux considérés comme essentiels par la législation.

iii) D'autres services pourraient être disponibles en fonction des régions linguistiques désignées établies dans les règlements. Toute tentative de limiter les services en fonction de régions linguistiques désignées devrait se faire en collaboration avec les communautés linguistiques.

## **vi. Loi sur les services dans les langues officielles**

Dans son rapport final sur l'examen de la *Loi sur les langues officielles*, le Comité permanent des opérations gouvernementales recommandait l'élaboration d'une loi sur les services dans les langues officielles. Dans ses neuf recommandations détaillées concernant cette législation, le Comité souligne la prestation de services au public. C'est le type d'approche mis en avant dans ce rapport.

À un moment donné, le concept d'une loi axée sur la prestation des services a été perdu de vue. Étant donné l'importance du concept, on recommande à l'Assemblée législative de le réexaminer. Si l'Assemblée législative décide de promulguer une telle loi ou d'apporter des modifications à la législation actuelle, il semble évident qu'il faudrait davantage mettre l'accent sur la prestation des services, priorité du public depuis le début. Par ailleurs, l'Assemblée législative devrait informer le public de son intention, soit élaborer une nouvelle loi soit tenter de se débrouiller avec l'approche actuelle.

### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative doit décider si elle élabore ou non une loi sur les services dans les langues officielles et informer le public à ce sujet en présentant ses motifs.

## **vii. Secrétariat aux affaires francophones et Secrétariat des langues autochtones**

Le Secrétariat aux affaires francophones a ouvert en 2012. Il fournit conseils et soutien aux ministères et aux organismes du GTNO concernant la mise sur pied et la prestation de services en français pour répondre aux besoins de la communauté francophone. Dans le cadre de cette initiative, et comme mentionné dans ce rapport, ces efforts incluaient le développement de l'offre active en français pour aider les fonctionnaires de première ligne à offrir des services au public par différents moyens, en d'autres termes, en mettant l'accent sur les services au public.

Le rapport annuel 2011-2012 appelait à la création d'un Secrétariat des langues autochtones. En 2013-2014, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a entrepris la création du Secrétariat des langues autochtones en deux phases déterminées dans le rapport annuel de 2013-2014 sur les langues officielles :

La phase I était axée sur la création du Secrétariat des langues autochtones grâce à la centralisation des fonds associés aux langues autochtones, dans le but de consolider la responsabilisation, la capacité interne et l'intégration des programmes et services.

La phase II portait essentiellement sur le renforcement des capacités communautaires et la prestation de services gouvernementaux dans les langues autochtones en privilégiant l'établissement de partenariats avec les gouvernements autochtones des régions, la planification des affaires courantes et la coordination entre les gouvernements et les autres intervenants.

Bien que positif, le plan implique des changements bureaucratiques et des plans d'affaires lourds et se montre peu précis sur les processus spécifiques mis en place pour faciliter l'accès du public aux services. En d'autres termes, son approche ne semble pas mettre en avant les services de première ligne au public comme le fait le Secrétariat aux affaires francophones. Il est essentiel de s'assurer de la prestation de ces services pour plusieurs raisons :

- La vocation des deux secrétariats est finalement de fournir des services au public. Cela doit donc rester leur principal objectif.
- Les plaintes déposées auprès de ce bureau ont en règle générale un thème commun, à savoir la volonté d'obtenir des services de base dans différentes langues officielles.
- La plus grande inquiétude exprimée dans les commentaires du public concerne toujours la disponibilité des services de base pour le public en temps opportun.

Ainsi, il est impératif que le Secrétariat aux affaires francophones et le Secrétariat des langues autochtones se concentrent sur le service au public. Par ailleurs, il faut poursuivre les consultations avec les communautés linguistiques pour obtenir leur avis sur la meilleure façon de fournir ce service.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative et le ministre responsable des langues officielles doivent s'assurer que le Secrétariat aux affaires francophones et le Secrétariat des langues autochtones concentrent leurs efforts sur le service au public et poursuivent leurs consultations avec les communautés linguistiques pour obtenir leur avis sur la meilleure façon d'offrir ces services.

### **viii. Les droits linguistiques, un enjeu national**

Il est de plus en plus important de considérer les droits linguistiques comme un enjeu national, et pas seulement territorial :

-Les affaires citées ci-dessus concernant la police et l'enregistrement des naissances dénotent l'interdépendance entre les enjeux territoriaux et les enjeux fédéraux. Si le GTNO permet l'utilisation de la police dénotée dans les documents officiels, cela pourrait avoir des répercussions sur la capacité du public

à recevoir des services du gouvernement fédéral ou d'un autre territoire ou d'une autre province. Tout manquement à ces droits d'un point de vue intergouvernemental, et dans une situation isolée, ne profiterait pas au public.

- Un grand nombre des décisions judiciaires mentionnées dans le présent rapport et traitant des droits linguistiques peuvent avoir des répercussions dans d'autres provinces et d'autres territoires, et être mentionnées par les tribunaux de ces autres provinces et territoires. Il faut donc surveiller de près ce qu'il se passe à travers le pays.

- En juillet 2015, le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN), Perry Bellegard, a de nouveau lancé un appel à la reconnaissance officielle des langues des Premières Nations. L'APN a demandé au gouvernement fédéral d'investir dans la promotion, la protection et la valorisation des langues des Premières Nations. Certains professeurs, notamment Onowa McIvor, directrice de l'enseignement autochtone à l'Université de Victoria, pensent que la reconnaissance nationale des langues des Premières Nations est possible, et passe par une mise en œuvre au niveau régional.

- Dans son rapport définitif, la Commission de vérité et de réconciliation a formulé cinq recommandations particulières dans le domaine des langues et des cultures. La Commission a demandé au gouvernement fédéral de reconnaître les droits linguistiques autochtones, y compris en promulguant une loi sur les langues autochtones, de nommer un commissaire aux langues autochtones et de fournir des fonds suffisants pour la préservation et la revitalisation des langues autochtones.

#### **RECOMMANDATION :**

L'Assemblée législative et les représentants du GTNO doivent considérer l'ampleur nationale des droits et des enjeux linguistiques et collaborer avec d'autres provinces et territoires au pays pour respecter les droits linguistiques et régler les problèmes connexes.

## **Résumé des recommandations**

1. L'Assemblée législative doit mettre au point un processus officiel pour répondre aux recommandations de la commissaire aux langues officielles présentées par le Commissariat. Le processus devrait prévoir une réponse à la commissaire aux langues, par écrit et selon un calendrier spécifique.
2. L'Assemblée législative et les représentants du gouvernement doivent examiner les résultats du recensement de 2016 d'un œil critique, en particulier les enjeux linguistiques aux Territoires du Nord-Ouest.
3. L'Assemblée législative doit régulièrement passer en revue la structure et les ressources nécessaires au bon fonctionnement du Commissariat aux langues.

4. L'Assemblée législative doit examiner le préambule de la *Loi sur les langues officielles* et déterminer s'il reflète les droits linguistiques prévus par la Loi, notamment le statut des langues autochtones et les autres droits liés à la langue de travail.
5. L'Assemblée législative doit modifier le *Règlement sur les institutions gouvernementales* en ajoutant les offices d'habitation à la liste des organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles*. Elle doit de plus passer en revue le Règlement pour s'assurer qu'il couvre bien les institutions qui devraient être régies par les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.
6. La *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest doit être modifiée de façon à inclure une disposition liant tous les entrepreneurs faisant affaire avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Voici une proposition de formulation :

« Chaque institution gouvernementale est tenue de s'assurer que lorsque les services sont fournis ou rendus disponibles en son nom par une autre personne ou un autre organisme, tout membre du public des Territoires du Nord-Ouest ou d'ailleurs peut communiquer avec cette personne ou cet organisme et obtenir ces services dans n'importe quelle langue officielle, attendu que l'institution serait tenue, si elle fournissait ces services, de le faire dans cette langue officielle. »
7. L'Assemblée législative doit passer en revue les langues qui devraient avoir le statut de langues officielles des Territoires du Nord-Ouest et bénéficier de la protection prévue dans les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.
8. L'article 6 de la *Loi sur les langues officielles* devrait être ainsi modifié :

« Chacun a le droit d'employer l'une des langues officielles dans les débats et les autres travaux de l'Assemblée législative, et chaque député de l'Assemblée législative a le droit de demander la traduction de ces débats dans une autre langue officielle. »
9. L'article 11 de la *Loi sur les langues officielles* doit être modifié de façon à ce qu'au lieu que les droits linguistiques soient basés sur les concepts de « demande importante » et de « vocation du bureau », ils soient axés sur les principes suivants dans les communications avec le public :
  - i) L'approche doit être simple et holistique, et se focaliser sur l'accessibilité des services au public.
  - ii) Des services de base doivent être disponibles dans toutes les langues officielles, peu importe la région. Les services de base doivent inclure les services de santé, et les services liés aux inscriptions obligatoires, aux permis et à la sécurité, ainsi que ceux considérés comme essentiels par la législation.
  - iii) D'autres services pourraient être disponibles en fonction des régions linguistiques désignées établies dans les règlements. Toute tentative de limiter les services en fonction de régions linguistiques désignées devrait se faire en collaboration avec les communautés linguistiques.



## Langues officielles des Territoires du Nord-Ouest



**Comment [AN3]:** Translation :  
 Le français est surtout employé à Hay River, Fort Smith, Inuvik et Yellowknife.  
 L'anglais est utilisé partout aux Territoires du Nord-Ouest.  
 L'inuktitut est surtout employé à Yellowknife.

Then on the map :  
 North Slavey= ESCLAVE DU NORD  
 South Slavey- ESCLAVE DU SUD

Yellowknife/Ndilo should read Yellowknife-Ndilo  
 Cree = CRI



## Pour nous joindre

### **Commissariat aux langues**

C. P. 382

Yellowknife NT X1A 2N3

Numéro de téléphone : 867-920-6500

Numéro sans frais : 1-800-661-0889

Numéro de télécopieur : 867-920-2511

Courriel : [admin@olc-nt.ca](mailto:admin@olc-nt.ca)



**Le Commissariat est actuellement situé au 5018, 47<sup>e</sup> Rue, à Yellowknife.**

Nous déménagerons en 2017    *Le Commissariat sera alors situé au rez-de-chaussée de l'immeuble Laing, à Yellowknife. L'accès à notre bureau se fera par l'avenue Franklin.*

