



**Office of the Languages Commissioner
for the Northwest Territories
Annual Report 2018 - 2019**



Use Your Language or Lose Your Language !

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

Kīspin ki nitawihṭīn ē nīhīyawihk ōma ācimōwin, tipwāsīnān.

Cree

Tłıchq yatı k'ęę. Dı wegodı newq dè, gots'ō gonede.

Tłıchq

ᑯenht'is Dēne Sųlıné yatı t'a huts'elkēr xa beyáyatı theᑭᑭ ᑭat'e, nuwe ts'ēn yóltı.

Chipewyan

Edı gondı dehgáh got'ıe zhatıé k'ęę edat'éh enahddhę nıde naxets'ę edahıı.

South Slavey

K'áhshó got'ıne xədə k'é hederı ᑯedıht'ıé yerınwę nıde dúle.

North Slavey

Jıı gwandak izhıı gınjık vat'atr'ıjáhch'uu zhit yınohthan jı', dııts'at gınohkııı.

Gwich'in

Uvanıttuaq ilıchurısukupku Inuvıaluktun, ququaqłuta.

Inuvıaluktun

ᑕᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ ᑲᑲᑲᑲᑲ.

Inuktitut

Hapka titıqqat pijumagupkıt Inuınnaqtun, uvaptınnut hıvajarłutıt.

Inuınnaqtun

Official Languages Commissioner of the Northwest Territories: (867) 920-6500

Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest : 867-920-6500

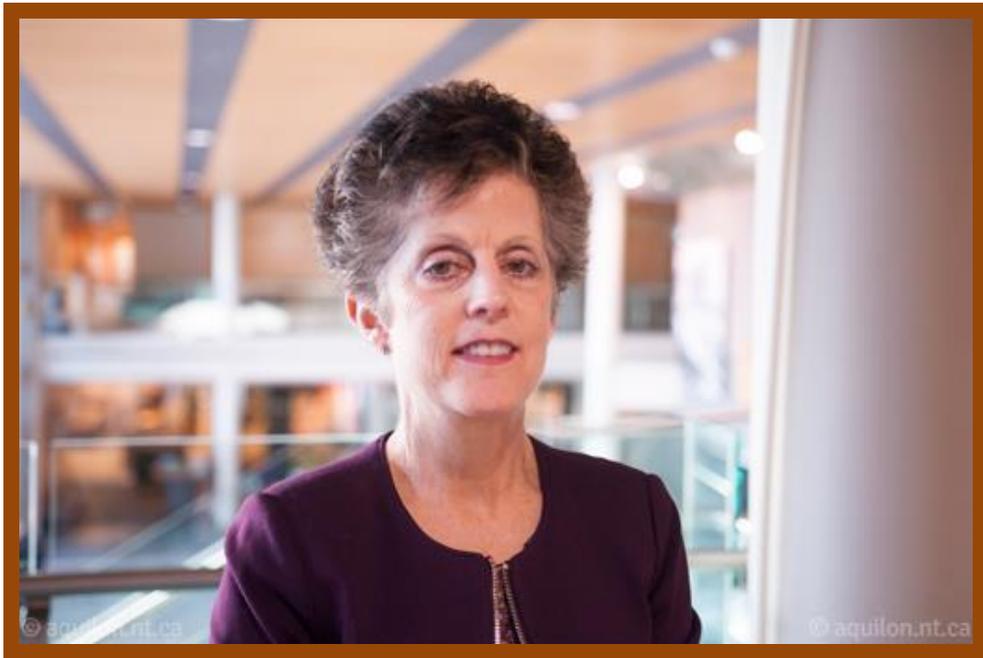
**OFFICE OF THE
LANGUAGES
COMMISSIONER**
NORTHWEST TERRITORIES



**BUREAU DU
COMMISSAIRE
AUX LANGUES**
TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Table of Contents

Message from the Languages Commissioner	Page 1
Overview of the <i>Official Languages Act</i>	Pages 2, 3
Recommendations Previously Made by the Commissioner	Page 4
Inquiry Process	Page 6
Complaint Process	Page 7
Statistics	Page 8, 9
Budget	Page 10
Highlights	Page 11
Recent Court Cases of Interest	Page 12
Census Information	Page 13
The Office of the Languages Commissioner	Page 14
Amendments to the <i>Official Languages Act</i>	Page 15
Policy and Guidelines	Page 15
Summary of Recommendations	Page 16
Official Languages Map of the Northwest Territories	Page 17
Contact Us	Page 18
Appendix	Page 19



Message from the Languages Commissioner

Greetings.

I am pleased to present my Annual Report for the 2018 - 2019 fiscal year.

The Annual Report provides an overview of the activities of the office during the 2018 - 2019 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.

I continue to have confidence that the Legislative Assembly, GNWT officials, stakeholders and this office can 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. I have witnessed this collaborative approach during numerous events this fiscal year, and I commend the Legislative Assembly and GNWT for those actions which honour the people, cultures and languages of the North. I was particularly honoured to be part of the Indigenous Languages and Education Symposium in February 2019.

It is also important to remember that we must work with federal, provincial and international counterparts, and various organizations and associations, to strengthen and support languages. Languages must be considered from a local, national and international (“glonalo”) lens. In this regard, I had the privilege of writing a chapter for a book to be published this June by the International Association of Languages Commissioners. The chapter I wrote is entitled “The Need for Community Involvement in the Development of Language Legislation, Policy and Programs.” The subject matter is dear to my heart, and I wish to thank all the people who inspired the writing of that chapter.

During this fiscal year, I also wrote a paper entitled “Report of the Languages Commissioner of the Northwest Territories Following and Investigation into Languages Services at the Legislative Assembly of the Northwest Territories.” That report is provided as part of this annual report, and I am pleased to advise that the Legislative Assembly has already implemented some changes as a result of reviewing the recommendations contained in that report.

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.

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 *Official Languages Act*, it had two essential purposes; the Act guaranteed equal status for English and French by members 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 languages.

The 1990 amendments to the Act also 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* contained 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 by 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 review.

- 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, Tlicho. 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 the 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 by the Legislative Assembly to the many recommendations contained in annual reports and special reports of the Languages Commissioner 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. Federation Franco - T noise* (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 respond to recommendations put forth by Languages Commissioners in annual reports and special reports 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. That stated, it must be pointed out that there was a concrete and effective response to the recommendations made by the Languages Commissioner in regard to the birth registration issue. That is the type of response which shows what is possible when the Legislative Assembly and government agencies work towards concrete solutions to language issues and concerns. As such, it is recommended that the Legislative Assembly adopt a formal process for responding to recommendations made by the Languages Commissioner, including a time line for response.

RECOMMENDATION:

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, and that there be a specific time line for response.



Complaints and Inquiries

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 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.

The Inquiry Process, established for the Office is as follows:



The Complaint Process, established for the Office is as follows:

Complaint is filed.

Is the complaint within the jurisdiction of the Languages Commissioner ?

NO

Advise Complainant that complaint is not within jurisdiction of Languages Commissioner. Refer complaint to another organization where possible and /or make practical suggestions for resolution of the issue.

YES

Languages Commissioner investigates complaint. Investigation typically involves advising Deputy Minister or head of government board or agency about the complaint. If complaint is against the Legislative Assembly, then investigation typically involves advising Speaker.

MERIT

Investigation reveals merit to the complaint.

NO MERIT

Investigation reveals no merit to the complaint.

Make recommendations to department, board or agency and provide for time to respond to recommendations. If complaint is in regard to the Legislative Assembly, recommendations are made to the Speaker.

Complainant, and the department, board or agency is advised and file is closed.

Follow up to ensure recommendations are considered. If no response, or inadequate response, Languages Commissioner may bring matter formally to the attention of the Legislative Assembly.

File is closed and responses are in the Annual Report.

Statistics for 2018 -2019

Complaints

In the 2018 - 2019 fiscal year, the Office did not receive any complaints.

Inquiries

There were four (4) official inquiries made to the office in the 2018 - 2019 year:

Private vs. Public Sector: One (1) inquiry came from the private sector and three (3) came from the public sector.

Official Language Involved in the Inquiry: Two (2) inquiries were in regard to all Official Languages. Two (2) inquiries were in regard to Aboriginal Official Languages.

Location of Inquirer:

Yellowknife: 3

Ottawa: 1

Type of Inquiry:

One (1) of the inquiries from the public sector was in regard to the requirement to provide educational materials in the various Official Languages. The other two (2) public sector inquiries were in regard to language use in the public sector and obligations pursuant to legislation. The private sector inquiry was in regard to the Action Plan for Indigenous Languages.

It is important to note that, while the number of official complaints and inquiries is small, statistics alone do not account for all of the issues brought forward. For example, while travelling, individuals will raise issues with respect to language services in health care settings - this is a common issue of concern. They also raise concerns about the adequacy and accuracy of interpretations/translations. Also it is paternalistic, and unrealistic, to require or assume that complaints or inquiries about languages will be made through formal processes. Regardless of whether individuals bring forward formal complaints, their comments are important and deserve full consideration. Further, the comments can form the basis for other actions, such as initiating investigations. Common themes include:

- lack of funding for language projects
- lack of funding to participate in language conferences
- lack of education in Aboriginal languages
- concerns with regard to calibre of 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
- lack of standardization of languages

Initiated Investigations:

As stated above, a report was completed this fiscal year in regard to language services at the Legislative Assembly. A copy of that report is found as an appendix to this report.

The report contains six (6) findings and seven (7) recommendations in regard to providing appropriate language services at the Legislative Assembly. The gist of the report is that language services at the Legislative Assembly must not be based on a “needs” approach as set out in the Legislative Assembly language policy. Rather, the spirit and intent of the Official Languages Act requires that Assembly members must look at language rights as the right of the citizens to participate in the legislative process in a meaningful way.

I understand that the Legislative Assembly has already increased interpretation/translation services and continues to review the report and recommendations. This office will review the progress made in language services during the 2019-2020 fiscal year.

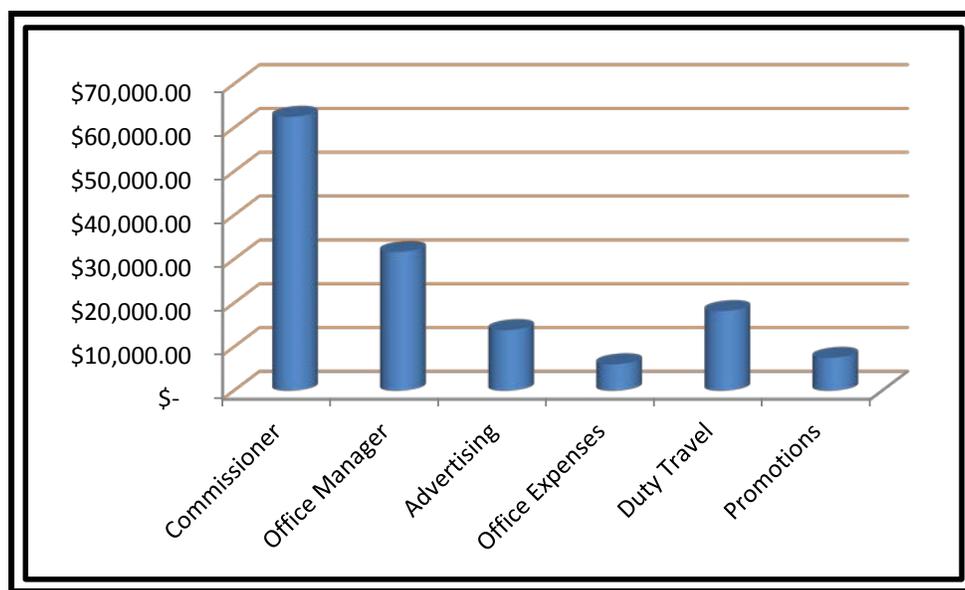
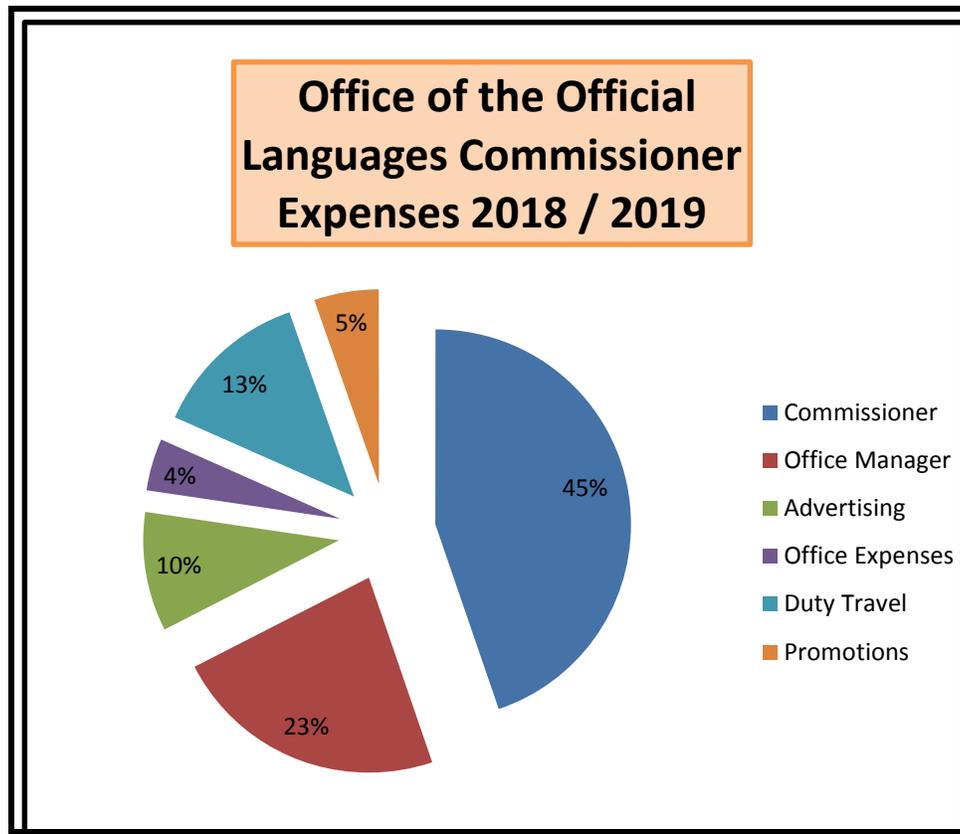
RECOMMENDATION:

That the issue of language services at the Legislative Assembly be reviewed during the 2019 / 2020 fiscal year.



Budget

Total expenditures to run the Office of the Official Languages Commissioner in the 2018 / 2019 Fiscal year were \$139,677.64. A detailed breakdown of these expenses are highlighted in the below charts.



Highlights

Website

We did some “tweaking” of the website for the office in order to make it more user friendly. It is the goal of the Office to make the website more interactive over time.

Promotional Activities

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

- radio advertisements for the Office were run on Vista Radio/ Moose FM radio
- print advertisements were run in L’Aiglon, UP HERE & Above & Beyond magazines
- promotional materials for presentations/events were refreshed

Important Meetings and Events

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

- Participating in numerous interviews for radio, television and print. Some interviews were general in nature, and some were about current cases and issues in the media.
- Participating in various telephone meetings and webinars of the International Association of Languages Commissioners (IALC).
- Attendance at International Association of Language Commissioners (IALC) AGM and Meeting (May 2018)
- Attendance at University of Toronto, Ontario Institute for Studies in Education; “Multidisciplinary Approaches to Language Policy and Planning” (August, 2018).
- Attendance in Inuvik, including attendance at Gwich’in Tribal Council, E3 School and Aurora College (September 2018).
- Attendance in Tuktoyaktuk, including meeting at Hamlet office with community members and council members (September 2018).
- Tour of College Nordique (January 2019).
- Attendance and Presentations at the Indigenous Languages and Education Symposium (February 2019).
- Attendance at Fort Smith including presentation at Aurora College (February 2019).
- Presentation to Library of Parliament Interns (February 2019).
- Attendance and presentation in Norman Wells, including presentation to NTHSSA - Sahtu officials (March 2018).

Recent Court Cases of Interest

Industrielle v. Mazraani Supreme Court of Canada Docket 37642

This case involves an appeal from a decision of the Federal Court of Appeal to the Supreme Court of Canada. The matter was heard by the Supreme Court on May 16, 2018, and the Supreme Court has now issued its decision.

At a hearing before the Tax Court of Canada, Industrielle's first witness indicated that he wished to testify in French. The judge asked Mazraani if he would need an interpreter, to which he responded in the affirmative. The judge then informed counsel for Industrielle that if a witness testified in French, the hearing would have to be adjourned to arrange for an interpreter. Counsel for Industrielle then suggested that the witnesses would testify in English, using a few words in French when necessary. During the rest of the hearing, some of the other witnesses as well as counsel for Industrielle indicated they wanted to speak in French, but the judge asked them to speak in English instead and steered the testimony, and the presentation of counsel's argument, back to English. The judge decided in Mazraani's favour. Industrielle appealed to the Federal Court of Appeal which allowed the appeal and ordered a new hearing before a different judge.

The Supreme Court of Canada dismissed Mazraani's appeal of that decision. The court found that while counsel for Industrielle had an obligation to inform its client and witnesses of their language rights in court, "these duties, which are complementary to that of the judge, do not relieve the judge of his or her responsibilities in this regard." Justices Gascon and Cote wrote:

"It is the judge of the federal court in question who is primarily responsible for upholding language rights of witnesses, or parties and or any individual who appears before him or her."

This case shows the importance placed on language rights in a court proceeding not only for parties to the proceedings, but for others involved in those proceedings. The objectives of the *Official Languages Act* cannot be met unless all members of the community can exercise them and are provided with the means to do so. The case specifically stresses the importance of language rights being entrenched and having protection, and the necessity of giving due consideration to those rights.

Leduc v. Air Canada, 2018 CF 1117

This is a case dealing with Air Canada's duty to serve passengers in both of Canada's official languages.

The Federal Court declared that the airline violated a passenger's right to be served in French. Specifically, the Federal Court found that there were two (2) violations of the Federal *Official Languages Act* when Air Canada failed to serve a passenger in French during an incident where the passenger was removed from a flight; once when he was removed from the flight and not addressed in French and once when they provided the tariff in English after he was removed from the flight.

The Federal Court found that damages to Leduc were minimal, and that Air Canada took steps to rectify the violations. Nonetheless, the case highlights and reaffirms the importance of a court issuing a declaratory judgement, even in cases where damages are minimal.

Census Information

The results of the 2016 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 Tlicho) showed a slight increase. Cree showed a staggering 33.3% drop as mother tongue. With the exception of Tlicho, 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.

There are also worrisome statistics with respect to Official Languages as reported by the NWT Bureau of Statistics:

- From 1989 to 2014, the percentage of NWT residents able to speak an Aboriginal Official Language decreased in all regions throughout the Northwest Territories. In 1989, 55.6% of the population could speak an Aboriginal Official Language. By 2014, this decreased to 38.5%. The sharpest decline was in the Dehcho region, where there was a decrease from 78.6% to 56.9%. The smallest decline was in the Tlicho region, where the decrease was from 96.1% to 85.9%.

- From 1989 to 2014, the percentage of Northwest Territories residents able to converse in English and French has increased. The percentage of Northwest Territories residents able to converse in Tlicho remained the same. With respect to all other Aboriginal Official Languages, the percentage decreased, with the largest percentage decrease being with respect to Chipewyan and North Slavey (1.4%).

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 Office of the Languages Commissioner

It is imperative that the Office of the Languages Commissioner be adequately resourced. Given that the Legislative Assembly and GNWT are in times of fiscal restraint, it is important to touch on these points:

At present, there is no backlog of complaints.

While some complaints are complex, and require significant time to manage, the number of complaints is relatively small and they move through an established process.

There have been reports in the media that the position of Languages Commissioner should be a full - time, as it used to be.

In this regard, it must be remembered that there have been significant changes to the function and authority of the Languages Commissioner since 1992. In 1992, 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. Given the relatively small number of complaints over many years, the position is 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 Languages Commissioner should be Aboriginal. There have been other reports that the Languages Commissioner should be Francophone.

There are, of course, good arguments to be made in this regard. However, it should be remembered that the Languages Commissioner is now an ombudsman type position, designed to deal with complaints that language rights have been violated. Given this focus, the Languages Commissioner should, above all, have a strong background in research, investigating complaints and resolving issues.

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 and responsibilities of the Office of the Languages Commissioner on a regular basis to ensure adequate resources for the functioning of the Office.

Amendments to the Official Languages Act and Regulations

Over the years, Languages Commissioners have made numerous recommendations to revise the *Official Languages Act*. The *Official Languages Act* must undergo an extensive review pursuant to section 35 of the Act, and that review is past due. Further members of the 18th Sitting of the Legislative Assembly asked the Languages Commissioner to participate in the review, an invitation that was wholeheartedly. That was the last the office has heard of the issue.

It is understandable, in an election year; members of the Legislative Assembly may be delayed in some activities, including a review of legislation. It is also understandable that some issues may have been left for the 19th Sitting of the Legislative Assembly to deal with and consider with fresh eyes. Nonetheless, it is concerning that the review does not appear to have developed any momentum. Members of the Legislative Assembly are encouraged to make the review of the Act as a priority. It is hoped that an extensive review of the Act will open up many issues for discussion and it is hoped that members of the Legislative Assembly will not feel confined by the parameters of the current Act. Further, any review of the Act must include extensive consultation with stakeholders.

RECOMMENDATION:

That the Legislative Assembly and GNWT, in consultation with stakeholders, immediately commence the review the *Official Languages Act*.

Official Languages Policy and Guidelines

There are major issues with the Official Languages Policy and Guidelines. This has been pointed out by sitting Languages Commissioners since the inception of the Office. The Official Languages Policy has not been updated since January 1998, and the Official Languages Guidelines have not been updated since August 1997. Further, as already pointed out in this report, there has been a review of the Act, and major amendments made to the Act, since that time.

As part of the review of the Act, the Official Languages Policy and Guidelines must also be reviewed to ensure they align with and support the Act, and are consistent with the Act. As with the Act, such a review should involve extensive consultation with various stakeholders.

RECOMMENDATION:

That, as part of the review of the *Official Languages Act*, the Legislative Assembly and GNWT review the Official Language Policy and Guidelines to ensure that they align and support the Act.

Summary of Recommendations

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, with a specific time line for response.

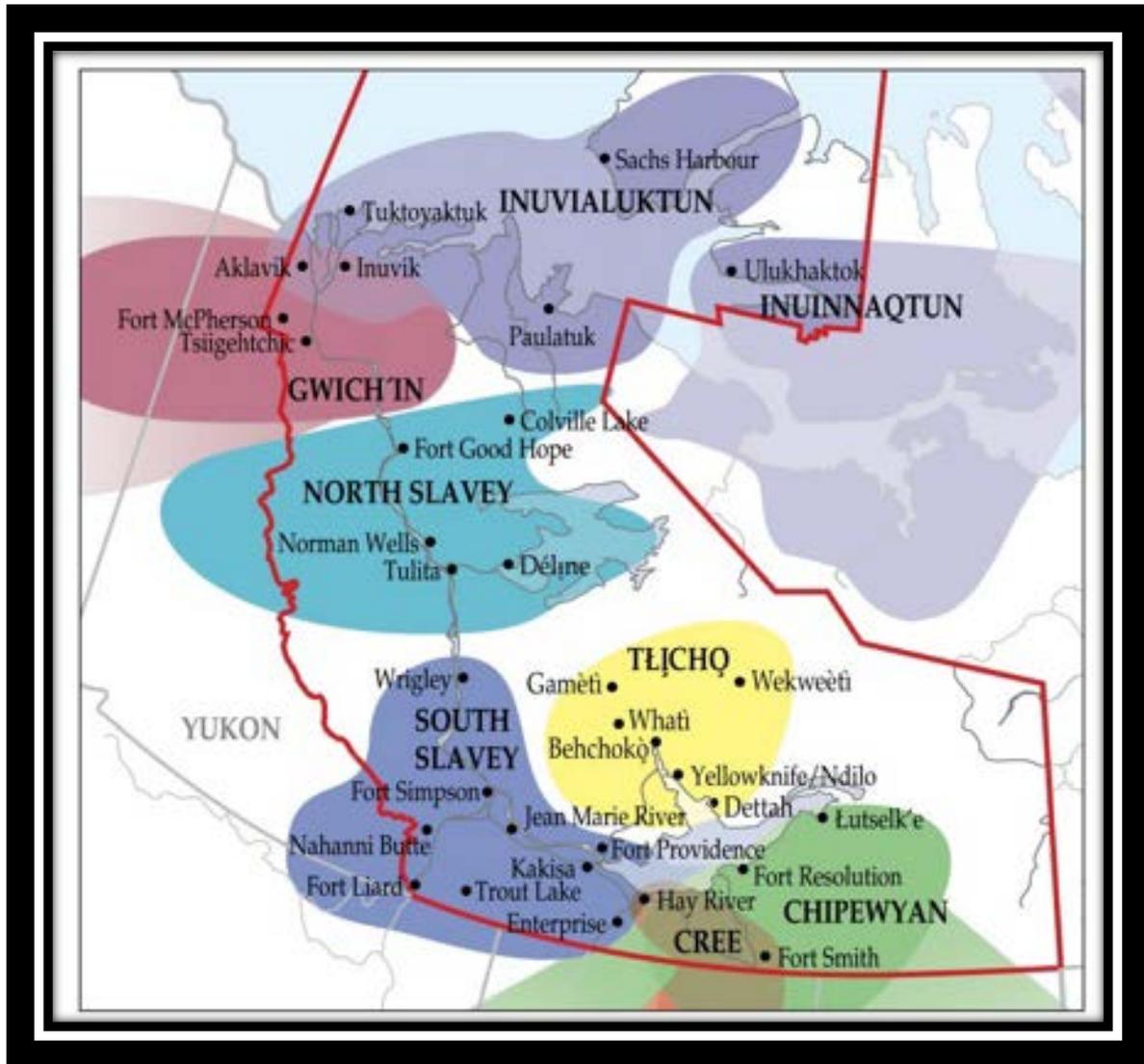
That the issue of language services at the Legislative Assembly be reviewed during the 2019-2020 fiscal year.

That the Legislative Assembly and GNWT, in consultation with stakeholders, immediately commence the review the *Official Languages Act*.

That, as part of the review of the *Official Languages Act*, the Legislative Assembly and GNWT review the Official Language Policy and Guidelines to ensure that they align and support the Act.



Official Languages of the Northwest Territories



FRENCH is mostly spoken in Hay River, Fort Smith, Inuvik and Yellowknife.

ENGLISH is spoken throughout the Northwest Territories.

INUKTITUT is mostly spoken in Yellowknife.



Contact Us

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

Phone Number: 1 (867) 920 – 6500

Toll Free Line: 1 (800) 661 – 0889

Fax Number: 1 (867) 920 – 2511

Email: admin@olc-nt.ca

Website: www.olc-nt.ca



**Our office is located on the 1st floor of the Laing building in Yellowknife
Corner of Franklin Avenue and 49th Street, the entrance is on Franklin Avenue**

Appendix

A report completed by the Languages Commissioner of the Northwest Territories.

REPORT OF THE LANGUAGES COMMISSIONER OF THE NORTHWEST TERRITORIES FOLLOWING AN INVESTIGATION INTO LANGUAGE SERVICES AT THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE NORTHWEST TERRITORIES

THE ISSUE:

Language Services at the Legislative Assembly and whether those services comply with the spirit and intent of the *Official Languages Act*¹.

BACKGROUND:

In 2015, a reporter with News North contacted officials with the Legislative Assembly and the Office of the Languages Commissioner in regard to language services at the Legislative Assembly. The reporter wrote a story which is found at Appendix 1 to this report.

While the story was confusing, and lacked detail, it raised questions in regard to interpretation/translation services at the Legislative Assembly. As such, in accordance with section 20(2) of the *Official Languages Act*, a decision was made to investigate the matter.

The Speaker of the Legislative Assembly was asked to respond to specific questions in regard to interpretation/translation services at the Legislative Assembly. A copy of the response to those questions, as provided by the Speaker, is found at Appendix 2 to this report. Highlights of the response include:

- The Office of the Clerk of the Legislative Assembly consults with Members to “determine their linguistic abilities and the level of translation and interpretation services they require.”
- “[R]easonable and advance notice is required” to ensure that interpretation/translation services can be put in place when requested by a Member.
- Members may request interpretation/translation services by contacting the Office of the Clerk.

¹ R.S.N.W.T 1998, c. O-1

- The availability of “high level interpretation services”, particularly for some languages, has been a challenge for the Legislative Assembly. As a result of challenges in providing high level interpretation services, the Assembly moved to a “needs-based policy”, with languages being categorized as “essential”, “provisional”, and “non-essential”. “The availability of interpretation services has evolved over time based on the needs of the Members and the composition of any given Assembly.”
- Technological limitations have prevented the recording and rebroadcasting of the majority of interpretations to communities, as “the broadcaster who carried the Legislative Assembly proceedings at the time was only able to rebroadcast the language used on the floor and English.”
- The availability of translation is also guided by the “needs of the public” when meetings are held at the Legislative Assembly or in communities. The practice is to “invite members of the public to request interpretation services when such meetings are advertised.” In regard to community meetings, interpretation is also determined in consultation with the Member for that community.
- The Legislative Assembly does not keep statistics on the number of requests for interpretation/translation services.

ANALYSIS

GUIDING PRINCIPLES

There are certain inalienable principles when it comes to language rights and their use in Parliament and legislatures in Canada. Those principles are made clear through a review of legislation, case law and normative theory principles.

Legislation and Case Law

The Official Languages Act as Quasi-Constitutional Legislation

The *Official Languages Act* came in to effect in 1984. Modelled after the Federal *Official Languages Act*, the Act guaranteed equal status for the use of English and French by members of the public accessing programs and services, and it officially recognized the Aboriginal languages used in the Northwest Territories. In 1990, the Legislative Assembly made major amendments to the Act, giving greater status to northern Aboriginal languages. Recognizing the official status of Aboriginal languages was intended to preserve and promote Aboriginal cultures through the protection of their languages.

The Act was described by Justice Moreau as the “result of a delicate political compromise.”² The court noted that the Act was adopted to resolve uncertainty surrounding the status of official languages in the Northwest Territories. In part, its provisions were designed to resolve uncertainty surrounding the status of official bilingualism in the Northwest Territories. The court noted that through entrenchment, its provisions were sheltered from unilateral attack by a majority in the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

Moreau confirmed the quasi-constitutional nature of the legislation and stated that the *Official Languages Act* of the Northwest Territories must be interpreted in a manner that recognizes:

- a. the underlying principles of the Constitution, in particular federalism and the protection of minorities;
- b. its remedial aspect, in light of the historic context of institutional unilingualism that persisted in the N.W.T. for over seventy years and in light of the federal bilingualism program at the national level reflected in the language provisions of the Charter; and
- c. the statement in para. 25 of *Beaulac* that language rights be “in all cases interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada” and in light of the importance of language rights as “a fundamental tool for the preservation and protection of official language communities where they do apply.”

In the *Beaulac* case, referenced in Moreau’s decision, the Supreme Court of Canada overturned a conviction and in doing so clarified its position on the protection of language rights:

“The objective of protecting official language minorities... is realized by the possibility for all members of the minority to exercise independent, individual rights[,] which are justified by the existence of the community. Language rights are not negative rights, or passive rights; they can only be enjoyed if the means are provided.”³

The case of *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, the Supreme Court of Canada confirmed that the Federal Official Languages Act is not ordinary legislation:

“The importance of these objectives and of the constitutional values embodied in the Official Languages Act gives the latter a special status in the Canadian legal framework. Its quasi-constitutional status has been recognized by the Canadian courts ... The constitutional roots of that Act, and its crucial role in relation to bilingualism, justify that interpretation.”⁴

The principles stated in the *Lavigne* and *Beaulac* cases would apply to the Northwest Territories *Official Languages Act*.

² *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)* 2006 NWTSC 20

³ *R. v. Beaulac* [1999] 1 S.C.R. 768

⁴ (2002) 2 SCR 773, para. 23

These statements make it clear, that the *Official Languages Act* must be given a broad and purposive reading that respects the language rights of minorities and the need to preserve and protect Official Language communities. With this in mind, one must also look at the provisions in the preamble to the Official Languages Act relevant to this investigation:

“Recognizing that the existence of Aboriginal peoples, centred in the Northwest Territories from time immemorial, but also present elsewhere in Canada, constitutes a fundamental characteristic of Canada;

Recognizing that the existence of Aboriginal peoples, speaking Aboriginal languages constitutes the Northwest Territories as a distinct society within Canada;

Recognizing that many languages are spoken and used by the people of the Northwest Territories;

Being committed to the preservation, development and enhancement of the Aboriginal languages;

Desiring to provide in law for the use of the Aboriginal language in the Northwest Territories including the use of the Aboriginal languages for all or any of the official purposes of the Northwest Territories at the time and in the manner that is appropriate;

Expressing the wish that the Aboriginal languages will be entrenched in the Constitution of Canada as Official Languages of the Northwest Territories;

Desiring to establish English and French as Official Languages of the Northwest Territories having equality of status and equal rights and privileges as Official Languages;

Believing that the legal protection of languages will assist in preserving the culture of the people as expressed through their languages;

Believing that preserving the use of Official Languages, and enhancing those languages, is a shared responsibility of language communities, the Legislative Assembly and the Government of the Northwest Territories;”

One must also look at the specific provisions of the Act applicable to the complaint. Section 6 states:

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

It is important to note that the preamble and section 6 indicate that the Legislative Assembly and the Government of the Northwest Territories have made specific commitments regarding Official languages. Further, these sections are very clear in stating that, as part of the purpose of the Act, there is a positive obligation on the government to protect, promote and preserve the Official Languages. Section 6 provides for a specific right in regard to use of Official languages in the Legislative Assembly.

While more general in nature, it is also important to consider section 11 of the Act, which deals with communication with the public:

“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 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 both English and French.

(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 and French spoken in that region or community 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 that language.

(3) In interpreting subsection (2), consideration shall be given to collective rights of Aboriginal peoples pertaining to Aboriginal languages and exercised within the traditional homelands of those peoples, consistent with any applicable lands, resources and self-government agreements, including land claim and treaty land entitlement agreements, and any other sources or expressions of those collective rights.”

In this regard, the case of *Quigley v. Canada (House of Commons)*⁵ is very important. The Federal Court found broadcasting to fall within the meaning of “service”, and held that the House of Commons “must if it uses another person or organization to deliver services that required to be provided in both official languages, ensure that the person or organization providing such services does so in both official languages. As will become clear in this report, the broadcasting of all assembly proceedings in all Official languages is reasonable and, arguably, required.

Parliamentarian Statements and Positions Regarding Official Languages

It is also important to look at how official languages have been considered by parliamentarians in Canada. Such sentiments are compelling and relevant.

On March 22, 2107, in Budget 2017, the federal government made commitments with respect to official languages in the context of parliament:

“Canadians have a right to communicate with, and be served by, Parliament in their preferred official language, ensuring that all citizens are able to fully participate in the Parliamentary process. In order to improve Parliamentary translation services, Budget 2017 proposes to invest \$7.5 million per year ongoing, starting 2017 - 18. This investment will ensure that Parliamentarians and Canadians continue to be served in the official language of their choice.”⁶

⁵ *Quigley v. Canada (House of Commons)*, 2002 FCT 645

⁶ Government of Canada, “Building A Strong Middle Class”, Budget 2017, 22 March 2017, p. 190

The notion that the Constitutional and statutory provisions regarding official languages are designed to grant rights to both parliamentarians and the public is supported by Doucet:

“The right to participate in the legislative process is one of the ‘minimum requirements for a language to be effective in the public as well as private realm.’ It helps make it possible for a minority linguistic group to participate in public life in its language.”⁷

It is also important to note that parliamentarians have considered more than just English and French in debates and proceedings regarding languages. During the 1st session of the 39th Parliament, in 2006 - 2007, Senator Eymard Corbin introduced the following motion regarding the right to use ancestral Aboriginal languages in Senate proceedings:

“That the Senate should recognize the inalienable right of the first residents of the land now known as Canada to use their ancestral language to communicate for any purpose; and

That, to facilitate the expression of this right, the Senate should immediately take the necessary administrative and technical measures so that senators wishing to use their ancestral language may do so.”⁸

The motion was debated and eventually referred to the Standing Committee on Rules. In turn, the committee interviewed witnesses, went on a fact finding trip to Iqaluit, did a cost-benefit analysis, prepared reports and made recommendations. These recommendations included recommendations for use of Aboriginal languages in the Senate chamber and in two committees. The committee’s report was tabled in April 2008. Despite a few debates being held in Inuktitut, the use of language in Parliament has not been reviewed since 2008.

Perhaps some of the strongest sentiments regarding language rights come from Prime Minister Diefenbaker, who stated:

“... this basic right has been secured and will be maintained as part of our constitutional freedom, and will be regarded as unchangeable and unchanging.... Because of this fact, everything we can do to ensure the preservation of those basic constitutional rights and the equality of those rights of language should be attained and implemented.”⁹

⁷ Doucet (2013), p. 199, citing *Blaikie c. P.G. Quebec* [1978] CS 37, pp. 44-45

⁸ Senate, Notice of Motion, 1st Session, 39th Parliament, 6 April 2006

⁹ House of Commons, Debates, 1st Session, 24th Parliament, 11 August 1958, p 3332 (J.G. Diefenbaker, Prime Minister), in Library of Parliament, House of Commons Debates 24th Parliament, 1st Session: Vol. 3, Canadian Parliamentary Historical Resources (database)

Normative Theory

In his paper, “Reflections on the Evaluation of Language Rights”¹⁰, Tierney states that you can have rights without an identifiable duty bearer. He refers to such rights as “negative rights” and indicates that the only obligation of the state or other actors, in such cases, is to not interfere with those rights. He contrasts that with “positive rights”, which demand a positive action from the state or other duty bearer, and he includes language rights in this second category. He states:

“... Most now accept that the negative model of construction is incoherent because it misses the fact that language is an inherently public activity, and that the social reality is that without positive protections a minority language as a viable system of communication for a fully functioning linguistic community will decay. In other words, the idea that the state can be neutral on the issue of language in the sense that it can be neutral towards religion is fanciful because there is no way for the state to avoid taking a stand on a whole series of language policy issues. ... meaningful language rights often need to be framed in terms of positive obligations. ...”

This view is supported by Réaume¹¹, who states:

“... the most distinctive features of the Canadian language rights regime - the entrenchment of certain positive obligations to foster the ability to use one’s language... We have to go beyond understanding the importance of language as simply one of the things individuals choose as part of a conception of the good in order to provide a justification for a positive language rights regime. ...”

Réaume also states:

“... the importance of language that makes sense of the idea that protecting it can justify the imposition of duties on others.”¹²

Tierney also discusses who can claim such language rights, and proposes that language rights are not individual rights, but community rights. He states:

“... It seems categorizing language rights as individual rights, just as categorizing language as an issue of private life, misses the inherently communal nature of the activity for which protection is sought. There is vast literature within liberal theory which debates whether or not group rights are compatible with liberalism, etc. To a large extent, epistemological and methodological difficulties can be avoided by accepting that groups can make claims in practice. By accepting this, even the most devout individualist may concede that although the group does not possess the rights in and of itself, it can make claims as representative of an aggregation of individual claims. ...”¹³

This approach is also supported by Réaume, who states:

¹⁰Tierney, Stephen; “Reflections on the Evolution of Language Rights”; Proceedings of a conference held at the University of Ottawa, Nov. 12 - 13, 2004 (LexisNexis), pg. 11

¹¹Réaume, Denise; “Language Rights: Constitutional Misfits or Real Rights”; Proceedings of a conference held at University of Ottawa, Nov. 12 - 13, 2004; pg. 213

¹²*supra*, pg. 214

¹³*supra*, Tierney at pg. 12

“In order to put language rights on a sure constitutional footing, we must release language policy from the grip of the instrumental and aggregative logic embedded in territorialist thinking and provide an account of the interest in language that focuses not only on the individual speaker, but on the ongoing commitment of a community of language speakers to the maintenance of their collective life in particular language. This provides the foundation upon which meaningful set of constitutional protections for language can be built...”¹⁴

Réaume adds:

“This account of the value of language shifts away from a fully individualized understanding and reveals a collective interest capable of justifying the imposition of obligations. This presents the maintenance of a language community as a complex group practice. Individuals are, of course, involved in that practice and it is partly through their choices that the practice is either maintained or abandoned. But there is a “forest” as well as individual “trees.” At least part of what gives choices value is the fact that they collectively constitute participation in the larger, group enterprise. It is in and through participation with others in the creation and sustaining of language, and the cultural forms it is used to create, that value is created. The larger enterprise should take centre stage in the analysis.”¹⁵

Tierney also addresses the issue of against whom a language group can claim the right. He states:

“... if we accept that language rights claims are both quantifiable and positively enforceable, we still face the question: against whom can language groups claim these rights? ... Against the host state it is usually, at least by territorial minorities, a claim based on some notion of “union state” - in other words, that the state is composed of a plurality of national communities, each of moral worth, and each entitled to equal protection and accommodation of their language and culture. These claims are therefore based upon the particular constitutional or political commitments made between national societies within one state...The fact that many of these claims impose positive duties on the duty-bearer, as discussed above, as also the fact that they are often group rights claims...”¹⁶

Packer¹⁷ discusses the effects of the action, or inaction, on the part of the state in regard to language rights. He states:

“Certainly, choices made by States in the use of language - especially in the public sphere of governance - have a bearing on access to important goods, and constitute either a means to or an obstacle in the way of social integration. Problems arise when persons or groups feel that they are being excluded from certain processes or opportunities in the public sphere, including access to an equitable share of the State’s resources, derived from their lack of knowledge of the State language(s). Good policy would be to reduce as far as possible such situations and to create other accessible solutions where such effects cannot be avoided.”

¹⁴ *supra*, Réaume, pg. 203

¹⁵ *supra*, Réaume pg. 214

¹⁶ *supra*, Tierney pg. 13

¹⁷ Packer, John “Towards a Consistent Approach in the Management of Linguistic Diversity”; Proceedings of a conference held at University of Ottawa, Nov. 12 - 13. 2004; pg. 105

As part of analysing the interplay between language, governance, and the effect on the public, Tierney and Packer both address the issue of broadcasting and the ability of minority groups to access media¹⁸. There is also literature that examines the specific issue of broadcasting in the context of language rights. Packer states that:

“The field of radio and television broadcasting provides a good example of how good governance is required to address the varying needs of linguistic minorities and give practical effect to their rights. Access to the media in one’s own language is important both for the maintenance of cultural identity and for exercising one’s right to freedom of expression, including to impart and receive information... the medium of choice - including both the form chosen and the language of transmission or reception - are protected since “any restriction imposed on the means necessarily interferes with the right to receive and impart information”. In our complex and pluralist societies, the broadcast media constitutes an important source of both information and cultural transmissions, and are potentially powerful instrument in keeping persons belonging to minorities fully informed and in keeping minority languages alive and developing across a broad spectrum of interest areas. ...”¹⁹

It is also important to look at the concept of language rights in the context of good governance. Packer²⁰ states:

“... there are communities who will bring , legitimately and peacefully, demands that will exceed what can be satisfied in that context. Simply, they want more..., and why shouldn’t they? Here the notion of good governance is useful. In particular, it helps answer the question “why not?” and so directs fairness in policy and law-making to the maximum benefit of the whole population. In effect, the government is challenged to satisfy legitimate demands which may vary among groups and which may compete for public resources. In principle, the State should act to the maximum of its capacities taking account of varying needs, interests and general welfare. “

He then goes on to state:

“It is important to note that considerations of “good governance” employ a wholly different discourse than rights - talk. It imposes upon the authorities a completely different set of considerations and lead to different responses and outcomes. Fundamentally, it is not a question of what people are entitled to have. Instead, it asks what should be done to the benefit of each and all to the maximum extent of available public resources and capacities. ... While resources will always be limited, an important aspect of good governance is that available resources be used in an equitable fashion and to maximum effect - that is to the benefit of the largest number of persons and groups. Moreover, the value of equity implies that disadvantaged groups may merit support in proportion greater than their relative numbers would imply; indeed, small groups could well merit special attention and support. No doubt, cost-effectiveness and transparency are key elements in ensuring acceptance among majority opinion for minority - language policies.”

¹⁸ *supra*, Tierney at pg. 21

¹⁹ *supra*, Packer, at pg. 102

²⁰ *supra*, Packer pg. 100

APPLYING THE GUIDING PRINCIPLES

The response of the Legislative Assembly is informative and it is appreciated. However, the response raises serious concerns that the policy regarding language services at the Legislative Assembly does not reflect the guiding principles as stated above.

Quasi-Constitutional Status

There is no doubt that the *Official Languages Act* holds quasi-constitutional status. This status has been confirmed by the courts and supported by scholars and parliamentarians alike.

The *Official Languages Act* must not just hold quasi-constitutional status; it must be treated with such status. This means that the sentiments in the preamble in regard to recognizing, preserving and protecting languages cannot be given “lip service.” It means the rights expressed in section 6 and section 11 of the Act cannot be minimized. It means that the Act must be interpreted broadly and purposively and in a way that: protects minorities; makes it useful as a tool to protect language rights; and, emphasizes its remedial nature.

These principles establish that language rights are “positive rights” which are community based and place broad obligations on the government as part of good governance. These principles are important in the analysis of the issues at hand.

FINDING:

The *Official Languages Act* enjoys quasi-constitutional status.

RECOMMENDATION:

In interpreting the *Official Languages Act*, including section 6, there must be recognition and consideration of its quasi-constitutional status.

“Rights Based” not “Needs Based”

The words of Tierney and others are important in the context of the case at hand. Language rights impose positive obligations on the Legislative Assembly to ensure that those rights are respected, and are part of good governance. Further, such language rights belong to more than just the Members of the Legislative Assembly; they are the collective rights of language groups in the Northwest Territories who are represented by the Members. Despite this, the language policy of the Legislative Assembly appears to be based on a “needs” approach rather than a

rights - based approach to language services. In fact, the words “needs”, “essential”, “provisional” and “non-essential” appear throughout the policy. Dictionary.com defines these words as follows:

“need: require something

essential: absolutely necessary

provisional: arranged or existing for the present

non-essential: not absolutely necessary; unnecessary; expendable”

FINDINGS:

Language rights are positive rights which are community based and place broad obligations on the government as part of good governance.

That currently, the Legislative Assembly has chosen a needs-based approach to interpretation/translation services at the Legislative Assembly.

Regardless of whether a Member “needs” or “requires” interpretation/translation services, that Member may want to exercise his or language rights for a number of reasons, which might include:

- an increased comfort level when communicating at the Legislative Assembly in one’s language
- as a means of showing pride in one’s culture and background
- as a means of honouring elders
- to be most responsive and respectful to constituents
- a political motivation to garner supporting of community members

In other words, the issue is not whether interpretation services are “essential” or “non-essential”; the issue is whether a member is seeking to exercise a right. Further, the specific reason why a member chooses to exercise a right should not matter; a rights - based approach allows the right to be exercised for any number of reasons and motivations. The Legislative Assembly needs to change its approach regarding its language policy from one concerned about the “needs” of members to one focussed on concepts such as “claims”, “benefits”, “prerogatives” and “preferences” of Members. One is reminded of the words of Solis, wherein he states, “[a] human ‘needs’ approach appeals to charity, while a ‘human rights’ approach translates need into a matter of entitlement with dignity.”²¹

²¹ Solis, Manuel; “Rights vs. Human Needs”, Friday September 12, 2014
<https://www.adelaide.edu.au/news/mews73183.html>

RECOMMENDATIONS

That the language policy of the Legislative Assembly not be premised on a “needs” based model, but rather, on a rights-based model that includes consideration of concepts such as:

- the desire of MLAs to speak the various Official Languages in Legislative Assembly proceedings, regardless of need;
- the requirement for MLAs to understand, in a timely manner, what is said in the Legislative Assembly, regardless of the Official Language being used at any particular point in time; and
- the ability of the public to participate in the legislative process in a meaningful way through language services that allow communities to hear assembly proceedings in the various Official Languages.

That in developing a language policy, the Legislative Assembly avoid terms such as “need” in favour of terms that properly reflect a rights-based approach, such as “claim”, “benefit”, “prerogative” and “preference”.

Interpreted Broadly

As indicated, it is important to ensure language rights are interpreted broadly. In complying with the spirit and intent of the *Official Languages Act*, and s. 6 in particular, the Legislative Assembly should give serious consideration to providing ongoing interpretation/translation services in all Official Languages available to Members of the Legislative Assembly at all sittings and for all meetings of members.

It is recognized that there is a significant cost to providing such a service, and obviously, a cost-benefit analysis would need to be conducted. However, as part of that analysis, consideration should be given to the following:

- There is a significant cost to using contract interpreter/translators, and thought should be given to other ways of providing the service. This could include full time employee interpreter/translators who could provide services to other government agencies when not required by the Legislative Assembly. This could have an overall effect of improving language services within the government as a whole.
- The Legislative Assembly is an assembly for the people. Providing such a service has important symbolism; it makes it clear that the government values language and culture, and is committed to the people it serves. This is an important message.

- It is easy for measures designed to support languages in parliament and legislative assemblies to fall in to a “black hole”, never to be resurrected. Consider the Corbin motion before the Senate. While the Senate passed a motion referring to the right to use an Aboriginal language in the Senate as an “inalienable right”, measures to support that right never made it very far. Despite a fact-finding mission, cost analysis, and reports, and despite recommendations made by the Senate Standing Committee on Rules, little changed. In the case of the Northwest Territories, our *Official Languages Act* clearly provides for use of Aboriginal languages in the Assembly. However, supporting language rights is more than just expressing the sentiment in legislation; it means taking concrete measures to support the rights beyond fact-finding missions, cost analysis, reports, and recommendations. The Legislative Assembly clearly has an obligation to implement measures to support language rights.

Should it prove impossible, for compelling reasons, to provide ongoing interpretation/translation services at the Legislative Assembly, that is not the end of the issue. Clearly, the current system is inadequate and results in sporadic and infrequent availability of service. This is not in keeping with the spirit of the *Official Languages Act*. Services need to be enriched and expanded systematically, ensuring that there is interpretation/translation services for *all* official languages in a frequent and consistent manner without a member having to request the service.

Enriching and expanding interpretation/translation services would require serious discussions between Members of the Assembly and assembly administration to develop a framework. As part of this framework, there must be a mechanism to have interpretation services available to a member on short notice. Without this, the rights of members are not truly being met. There should also be dialogue with community members, including elders and local government officials, in regard to the expectations of communities in regard to broadcasting of Legislative Assembly meetings and meetings in communities. It is not sufficient to rely on the views of a Member in regard to community desires and expectations. This comment is not meant to be a slight on Members of the Assembly. Rather, it is a comment on the fact that language rights are community based and driven.

RECOMMENDATION:

That Members of the Legislative Assembly ensure that language services at the Legislative Assembly comply with the spirit and intent of the *Official Languages Act* by ensuring that the provisions of the *Official Languages Act* are interpreted broadly and in accordance with the principles outlined by Canadian courts. This means:

That members of the Legislative Assembly must give serious consideration to providing simultaneous interpretation services in all eleven (11) Official Languages for all proceedings of the Legislative Assembly. This will require an extensive cost-benefit analysis, with serious weight given to the inherent benefits to members of the assembly and the public by providing such ongoing interpretation services.

That if it proves impossible, for compelling reasons, to provide simultaneous interpretation in all eleven (11) Official Languages for all proceedings of the Legislative Assembly, then members of the Legislative Assembly, in conjunction with assembly administration, must develop a language policy that enriches and expands the interpretation services for assembly proceedings in a systematic fashion. In developing such a policy, consideration must be given to the following:

- * interpretation services should not be based on the needs of members or the make up of the assembly at any given point in time
- * there must be more hours of interpretation in each Official Language
- * interpretation should be provided on a consistent and frequent basis and ensuring that members know when such services are available so that members do not need to request such a service
- * ensuring that services can be made available to a member at any time, on short notice, where the member wishes to exercise his or her language rights
- * there should be consultation with community officials, including elders and community government officials, to assess the expectations of communities in regard to broadcasting of assembly proceedings and community meetings with assembly officials and Members of the Legislative Assembly.

These recommendations may be seen as too drastic or idyllic. However, consider the following. In Kosovo, when there was no Serbian member of the assembly for a number of years, Serbian translation was not seen as essential, and disappeared.²² Unlike the Kosovo example, the Legislative Assembly of the Northwest Territories has the ability to be the backbone of, and most proactive supporter of, the language rights it created.

²² Zivkovic, Jasmina; Serbian member of the Kosovo Assembly speaking at the International Association of Language Commissioners AGM and Conference in Kosovo May 3, 2018.

PERIPHERAL ISSUES RAISED IN THE INVESTIGATION

Technical Issues in Broadcasting

The response of the Legislative Assembly indicates that there are “technical limitations” that prevent the recording and rebroadcasting of the majority of interpretations of assembly proceedings to communities. While the Legislative Assembly did not provide details in regard to these issues, I accept that there are struggles in this regard.

FINDING:

That the Legislative Assembly has expressed there are technical limitations to the recording and broadcasting of assembly proceedings.

As stated in *Quigley*²³, broadcasting is a service. Further, given the importance of communities being able to participate in the legislative process, as identified above, it is “reasonable, given the nature” of the Legislative Assembly that such services be available in *all* Official languages and in *all* communities in accordance with sections 11(1) and (2) of the Act. As well, section 11(3) refers to interpreting such rights to services in Aboriginal Official languages broadly, in accordance with “sources and expressions of collective rights.” The notion of language rights as collective rights has already been established herein. In addition, as stated above, the rights afforded to Members of the Legislative Assembly pursuant to s. 6 of the Act extend beyond them; they extend to the communities served by the Legislative Assembly. For all these reasons, it is imperative that, whatever the nature of the technical limitations to the recording and rebroadcasting of assembly proceedings, the issues must be rectified. In this way, members of the public can, in a more fulsome and meaningful way, participate in assembly proceedings.

RECOMMENDATION

That, in recognizing that language rights at the Legislative Assembly extend beyond the members of the Legislative Assembly, the Legislative Assembly give priority to rectifying any technical limitations to any recording and rebroadcasting of assembly proceedings.

²³ *supra*, at 5

Availability of Trained Interpreters/Translators

In its response, the Legislative Assembly concedes that there are a “limited number” of interpreter/translators available, “particularly for certain indigenous languages.” There is no disputing this point. The issue of a lack of properly trained interpreters/translators has been raised by each Languages Commissioner since the inception of the office. This includes a special report in 1996 with respect to the privatisation of the Language Bureau, and concerns about the impact of the closure on interpreter/translation services. In addition, concerns were expressed about the termination of the Aurora College Interpreter/Translator Training Program around the same time as the Language Bureau closure. There is no longer a formal program in the Northwest Territories for the training of interpreters/translators.

The concerns expressed in regard to accessing interpreters/translators appear to be ongoing. Now, the only resource the Department of Education, Culture and Employment provides in regard to interpreter/translator services for Aboriginal languages is a list of interpreter/translators on its website, with no verification of training or expertise.

FINDING:

That the response of the Legislative Assembly reinforces the concerns regarding a lack of properly trained interpreter/translators in the Northwest Territories, particularly for some Aboriginal languages, and the lack of a formal training program for interpreter/translators in the Northwest Territories.

It is a challenge to find properly trained interpreters/translators. However, the Legislative Assembly must confront this challenge in order to meet the requirements of the *Official Languages Act* and serve constituents in the best possible manner and honour the rights established pursuant to the *Official Languages Act*.

The Legislative Assembly, in conjunction with the Minister Responsible for Official Languages, must ensure that there are properly trained interpreters/translators that are accessible to the Legislative Assembly and GNWT departments on a continuous and ongoing basis. The training program should be comprehensive, and should be a program that can be promoted as a valued occupational option. The program must be methodical in nature, including core competencies, specialty areas and credentialing.

RECOMMENDATION:

That the Legislative Assembly, in conjunction with the Minister of Official Languages, ensure that there is a program(s) in place to create properly trained and competent interpreter/translators to meet the needs of the Legislative Assembly and GNWT on an ongoing basis. The program must be comprehensive and one that can be promoted as a valued occupational option. It must be methodical in nature, include core competencies and specialty area training, and must result in credentialing.

Statistics

The response of the Legislative Assembly indicates that there has not been a keeping of statistics in regard to requests for interpretation/translation services at the Legislative Assembly.

FINDING:

That the Legislative Assembly has not kept statistics of requests made by members of the Legislative Assembly for interpretation/translation services, or the nature of such requests.

The keeping of statistics is an important part of transforming the culture around language services at the Legislative Assembly. It allows for an analysis of trends and issues. In turn, that ensures that initiatives are supported and that proper processes and procedures are put in place to support language services at the Legislative Assembly.

RECOMMENDATION:

That the Legislative Assembly begin keeping statistics regarding requests for interpretation/translation services as part of an overall plan to shift the culture regarding interpretation/translation services at the Legislative Assembly.

SUMMARY OF FINDINGS

1. The *Official Languages Act* enjoys quasi-constitutional status.
2. Language rights are positive rights which are community based and place broad obligations on the government as part of good governance.
3. That currently, the Legislative Assembly has chosen a needs-based approach to interpretation/translation services at the Legislative Assembly.
4. That the Legislative Assembly has expressed there are technical limitations to the recording and broadcasting of assembly proceedings.
5. That the response of the Legislative Assembly reinforces the concerns regarding a lack of properly trained interpreter/translators in the Northwest Territories, particularly for some Aboriginal languages, and the lack of a formal training program for interpreter/translators in the Northwest Territories.
6. That the Legislative Assembly has not kept statistics of requests made by members of the Legislative Assembly for interpretation/translation services, or the nature of such requests.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. In interpreting the *Official Languages Act*, including section 6, there must be recognition and consideration of its quasi-constitutional status.
2. That the language policy of the Legislative Assembly not be premised on a “needs” based model, but rather, on a rights-based model that includes consideration of concepts such as:
 - the desire of MLAs to speak the various Official Languages in Legislative Assembly proceedings, regardless of need;
 - the requirement for MLAs to understand, in a timely manner, what is said in the Legislative Assembly, regardless of the Official Language being used at any particular point in time; and
 - the ability of the public to participate in the legislative process in a meaningful way through language services that allow communities to hear assembly proceedings in the various Official Languages.
3. That in developing a language policy, the Legislative Assembly avoid terms such as “need” in favour of terms that properly reflect a rights-based approach, such as “claim”, “benefit”, “prerogative” and “preference”.

4. That Members of the Legislative Assembly ensure that language services at the Legislative Assembly comply with the spirit and intent of the *Official Languages Act* by ensuring that the provisions of the *Official Languages Act* are interpreted broadly and in accordance with the principles outlined by Canadian courts. This means:
- That members of the Legislative Assembly must give serious consideration to providing simultaneous interpretation services in all eleven (11) Official Languages for all proceedings of the Legislative Assembly. This will require an extensive cost-benefit analysis, with serious weight given to the inherent benefits to members of the assembly and the public by providing such ongoing interpretation services.
 - That if it proves impossible, for compelling reasons, to provide simultaneous interpretation in all eleven (11) Official Languages for all proceedings of the Legislative Assembly, then members of the Legislative Assembly, in conjunction with assembly administration, must develop a language policy that enriches and expands the interpretation services for assembly proceedings in a systematic fashion. In developing such a policy, consideration must be given to the following:
 - * interpretation services should not be based on the needs of members or the make up of the assembly at any given point in time
 - * there must be more hours of interpretation in each Official Language
 - * interpretation should be provided on a consistent and frequent basis and ensuring that members know when such services are available so that members do not need to request such a service
 - * ensuring that services can be made available to a member at any time, on short notice, where the member wishes to exercise his or her language rights
 - * there should be consultation with community officials, including elders and community government officials, to assess the expectations of communities in regard to broadcasting of assembly proceedings and community meetings with assembly officials and Members of the Legislative Assembly.
5. That, in recognizing that language rights at the Legislative Assembly extend beyond the members of the Legislative Assembly, the Legislative Assembly give priority to rectifying any technical limitations to any recording and rebroadcasting of assembly proceedings.

6. That the Legislative Assembly, in conjunction with the Minister of Official Languages, ensure that there is a program(s) in place to create properly trained and competent interpreter/translators to meet the needs of the Legislative Assembly and GNWT on an ongoing basis. The program must be comprehensive and one that can be promoted as a valued occupational option. It must be methodical in nature, include core competencies and specialty area training, and must result in credentialing.

7. That the Legislative Assembly begin keeping statistics regarding requests for interpretation/translation services as part of an overall plan to shift the culture regarding interpretation/translation services at the Legislative Assembly.

All respectfully submitted this 25th day of May, 2018.



Shannon R. W. Gullberg
Languages Commissioner for the Northwest Territories

Lost in translation

Lack of funding prevents consistent language services in legislative assembly, says clerk



Protesters gathered in Abbotville June 4 during the Mosabene Valley Land and Water Boards public hearings surrounding the Gahcho Rue mine.

Adding for each house to be available in all languages may seem a bit extravagant, but Foley said the document should at the very least reflect what is spoken in the region.

"If Jack LaFrey speaks to them, then there should be some Tlchoo paragraph in the document and possibly the day's translation as well," Foley said.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

Sal's MLA Norman Wilkins regularly speaks North American languages in the House and said the effort to get the translation will be available. He said he would be available to the House and the House of Representatives.

APPENDIX 2



Legislative Assembly
Office of the Speaker
Assemblée législative
Bureau du président

JUL 18 2017

SHANNON R.W. GULLBERG
LANGUAGES COMMISSIONER OF THE
NORTHWEST TERRITORIES

**Investigation – Official Language Interpretation and
Translation at the Legislative Assembly – File # 17-121-12**

Further to your correspondence of June 23, 2017, I am pleased to enclose the response of the Legislative Assembly to the questions you posed regarding the interpretation and translation services provided at the Legislative Assembly of the Northwest Territories. I apologize for the delay in responding to these inquiries.

We have done our best to be as comprehensive and as detailed as possible in our response to your questions. The issues you raise are important ones to the Assembly and we appreciate your continued commitment to official languages in the Northwest Territories.

If you have any further questions or require clarification, please let me know.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jackson Lafferty".

Jackson Lafferty

cc: Clerk of the Legislative Assembly

P.O. Box 1320 Yellowknife, Northwest Territories X1A 2L9 • Toll Free: 1-800-661-0784 • Tel: 867-669-2234 • Fax: 867-673-0273
C. P. 1320, Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest X1A 2L9 • Sans frais : 1-800-661-0784 • Tél : 867-669-2234 • Télécopieur : 867-673-0273
www.assembly.gov.nt.ca

Liirijil Liijit Gwich'in Nigone'n Beik'in • Bedaghiat Gwich'in Inghit'edih'it'e • Malyh'it'e Nuchone'i Ughid'azone
Gah'it'e • E...at'e' abde' te' in' • K'awon' Wenup'it'e' se'ke'it'e' • An'ack'ek'ani't'es' an'it'a' O'westand'ek'ee' • O'ke'et'e'
Nadiyat' Dene' Tsi' Zereh'it'e' Ghalasa' Kye' • In'qare'ia' Uq'ap'it'it'it'e' • L'up'it'it'it'e' A'ghag'ia' • La'ke' D'at'it'it'e' • 1-800-661-0784

[1]

1. Is English the language typically spoken during the sittings of the Legislative Assembly? Assuming this is the case, how did this practice develop?

Pursuant to the *Official Languages Act*, Members of the Legislative Assembly have the right to use any official language in the debates and other proceedings of the Legislative Assembly. At the outset of each Assembly, the Office of the Clerk consults with each Member to determine their linguistic abilities and the level of translation and interpretation services they require, if any.

In the current Assembly, there are four Members who regularly speak an official language other than English during the Legislative Assembly's proceedings. These languages are Chipewyan, South Slavey, Tlicho and French. As is explained below, these four languages are designated as "provisional" in the 18th Assembly based on the linguistic abilities of the Members who speak them.

2. Are translation/interpretation services available for all Official Languages at all times and for all sittings of the Legislative Assembly, as well as board and committee meetings? If not, what are the restrictions on receiving such services?

Yes, in theory, translation/interpretation services are available for all sittings of the Assembly and its committees. In practice, however, reasonable and advance notice is required to ensure such services can be put in place.

It is important to note that the Legislative Assembly has never offered interpretation in all eleven official languages at all times. The availability of interpretation services has evolved over time based on the needs of the Members and the composition of a given Assembly.

Prior to division of the Northwest Territories in 1999, the Legislative Assembly comprised 24 members, many of whom were Inuktitut speakers. Particularly in the 1980s and early 1990s, it was not uncommon for one or two Inuktitut-speaking Members to be unilingual and to require interpretation for all proceedings and meetings. As a result, the Legislative Assembly had Inuktitut interpreters on staff who were available to provide these services as needed. The composition of the Assembly changed following the creation of Nunavut, and since that time there has not been a unilingual speaker of any indigenous language elected.

When the Assembly first moved into its present location, interpretation was provided for eight of the official languages on a daily and rotational basis. This approach to language services lasted approximately five years and was ultimately not continued, as it was determined that this level of interpretation significantly exceeded the Assembly's ability to communicate the interpreted proceedings to the broader public. Technological limitations prevented the

Assembly from recording and rebroadcasting the majority of these interpretations to the communities, as the broadcaster who carried Legislative

Assembly proceedings at the time was only able to rebroadcast the language used on the floor and English.

As a result of these and other practical challenges in providing such a high level of interpretation services, the Legislative Assembly has moved to a needs-based policy for providing interpretation that continues to this day. This policy is set out in the Member' Handbook, which classifies official language usage into three categories.

"Essential" languages are those spoken by a Member who either (a) has limited or no ability in English, or (b) has some fluency in English but prefers to use another official language where possible. If a language is deemed to be essential, simultaneous interpretation services will be made available for all sittings of the House and all Committee meetings at which the Member is scheduled to attend. In the 18th Assembly, no non-English languages have received this designation.

"Provisional" languages are those spoken by a Member who is fluent in English but who indicates a desire to use another official language at times during Assembly proceedings. Interpretation of such languages is provided when reasonable advance notice is provided to the Office of the Clerk that such services are desired. The Members' Handbook stipulates that such notice must be provided at least four hours prior to the House or Committee proceeding, and that every effort will be made to provide a qualified interpreter following such a request. In practice, more notice is required due to the practical challenges of arranging to have an interpreter present, as discussed below. In the 18th Assembly, Chipewyan, South Slavey, Tlicho and French are designated as "provisional".

"Non-Essential" languages are those Official Languages that no Member indicates the ability to use during Assembly proceedings. The Members' Handbook provides that interpretation of such languages will not be provided as a matter of course.

The three interpretation booths at the Legislative Assembly permit simultaneous interpretation into three different languages. The practice in the 18th Assembly is for Tlicho interpretation to be offered the first two hours of all daily sittings of the Assembly, and for other languages to be offered in similar fashion on a weekly rotating basis. The scheduling of interpretation depends on the requests of Members and on the availability of interpreters, of which there are a limited number, particularly for certain indigenous languages.

[3]

During the most recent session of the Legislative Assembly, interpretation was provided at some point into all Official Languages except Cree, as finding a Cree interpreter has proven challenging. Tlicho interpretation was provided during every sitting pursuant to the request of the Speaker of the Assembly.

The availability of interpretation is also guided in part by the needs of the public. Where the subject matter of a proceeding suggests that interpretation will be needed into a

particular Official Language, efforts will be made to arrange appropriate interpretation. This is true both for proceedings on the floor of the Legislative Assembly and for public meetings, such as standing committee meetings, both at the Legislative Assembly in Yellowknife and in the communities. The Legislative Assembly's practice is to invite members of the public to request interpretation services when such meetings are advertised. Where a meeting is taking place in a community, whether or not interpretation is required for a particular meeting is also determined based on consultation with the Member that represents that region.

3. How does a Member of the Legislative Assembly go about requesting interpretation/translation services? Are there any written procedures in this regard and, if so, can you please provide me with a copy of those procedures?

Members may request interpretation or translation services by notifying the Office of the Clerk, verbally or in writing, of their request. This process is set out in the Members' Handbook. The process is not a particularly formal one, and the Office of the Clerk makes every effort to accommodate a request, however it is received. This process is explained to all Members at the orientation sessions offered at the beginning of each new Assembly.

4. When translation or interpretation services are requested, is the request always to interpret/translate from an Aboriginal Official Language or French to English? Or, are there requests to have interpretations/translations from English to other Official Languages? Any statistics in this regard would be appreciated.

The Legislative Assembly does not currently keep statistics on the number of requests received for interpretation/translation services and the particular languages sought to be translated. The Assembly receives fewer than five such requests on an annual basis. Requests for interpretation/translation are typically from another Official Language to English, but there are occasions in which translation is requested from English to other Official Languages, although these requests are less common.

[4]

5. Over the term of the 18th Legislative Assembly, to date, and for the last two Legislative Assemblies (16th and 17th Assemblies), do you have any records of the number of requests for interpretation/translation services? Further, are there any incidents where a Member wanted to use his or her language and interpretation/translation was not available? Can you please provide details and statistics, if possible.

As the Legislative Assembly does not keep statistics regarding requests for translation services, the specific numbers of requests made are not available. However, a few general principles and trends can be identified which may assist in responding to this question

First, because of the Legislative Assembly's practice of offering interpretation into all Official Languages on a rotating, weekly basis, Members often do not request interpretation into a particular language unless it is required for a particular proceeding. Members are aware that, subject to practical constraints, every effort will be made to offer this service for all languages at some point. This practice reduces the need for Members to request interpretation, as efforts are made to ensure this service is provided for each Official Language at some point in each session.

Second, while efforts are made to provide interpretation into each Official Language on an equitable basis, interpretation into certain languages is provided much more regularly because of ongoing requests from Members. Tlicho interpretation is offered on a daily basis in the current Assembly, as the Speaker uses his language during proceedings each day.

Third, the Legislative Assembly is generally able to arrange interpretation or translation upon request, provided that reasonable advance notice is given by the requesting Member. Such notice is essential because interpreters often have to be brought into Yellowknife from the communities, and the pool of interpreters for a given Official Language may be small.

6. Has there ever been a time when interpretation/translation services were available in *all* Official Languages *all* the time? If so, please provide details and explain the circumstances in regard to a decrease in services.

As is explained above, at no time has this level of service been offered in the Legislative Assembly of the Northwest Territories.



**Commissariat aux langues
des Territoires du Nord-Ouest
Rapport annuel 2018-2019**



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



Languages Commissioner of the Northwest Territories
Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest

1^{er} octobre 2019

Monsieur le Président
Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest
Édifice de l'Assemblée législative
Yellowknife NT X1A 2P5

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 23 de la *Loi sur les langues officielles*, je suis heureuse de soumettre à l'étude de l'Assemblée législative le Rapport annuel de la commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest pour l'exercice 2018-2019.

Cordialement,

Shannon Gullberg
Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest

5003 – 49th Street • P.O. Box 382 Yellowknife, Northwest Territories X1A 2N3 • Phone: 867-920-6500 • Email: admin@olc-nt.ca
5003, 49^e Rue • C. P. 382 Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest X1A 2N3 • Tél. : 867-920-6500 • Courriel : admin@olc-nt.ca

Language Commissioner • Dene Zhatie Ts'eh K'eh Eghalaenda • Pekiskwehk Commissioner • Nekhweginjik Eenjlit Adachoo Nádhat
Dēne Yatı Xa Tthe Theda • Ե՛նե Կա Կա Կա Կա Կա Կա • Dqesqly yatı gha k'aowro daa • Ukashiiqiniklut Kaminsinis
Duhdá Elıgu Njēņ Dene Kede Karla gha k'aowa • Uqutchtıgun Angaletchiyuaq • Commissaire aux langues

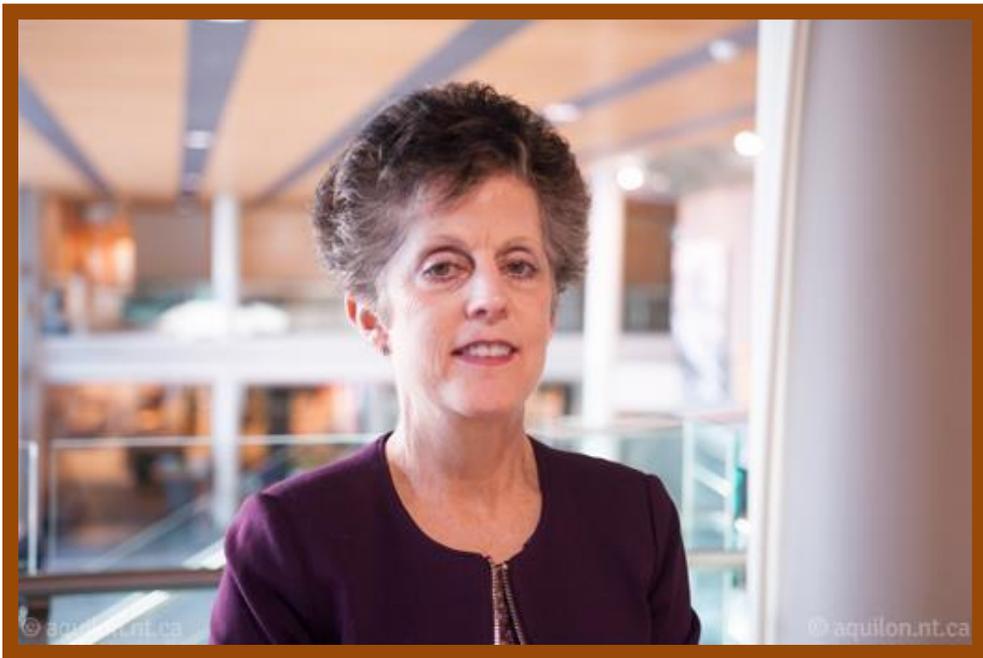
**OFFICE OF THE
LANGUAGES
COMMISSIONER**
NORTHWEST TERRITORIES



**BUREAU DU
COMMISSAIRE
AUX LANGUES**
TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Table des matières

Message de la commissaire aux langues	Page 1
Vue d'ensemble de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	Pages 2 et 3
Recommandations précédemment formulées par la commissaire	Page 4
Processus d'enquête	Page 6
Processus de plainte	Page 7
Statistiques	Page 8 et 9
Budget	Page 10
Points marquants	Page 11
Affaires judiciaires récentes présentant de l'intérêt	Page 12
Données du recensement	Page 13
Le Commissariat aux langues	Page 14
Modification de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	Page 15
Politiques et lignes directrices	Page 17
Résumé des recommandations	Page 18
Carte des langues officielles des Territoires du Nord-Ouest	Page 17
Nous joindre	Page 19
Annexe	Page 20



Message de la commissaire aux langues

Bonjour,

C'est avec plaisir que je présente mon rapport annuel pour l'exercice financier 2018-2019.

Ce rapport annuel constitue un survol des activités du Commissariat aux langues effectuées au cours de cette période. 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.

Je reste convaincue que l'Assemblée législative, les représentants du GTNO, les intervenants et ce bureau peuvent travailler de concert pour veiller au respect des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* et honorer l'esprit et l'intention de cette loi. J'ai été témoin de cette approche collaborative lors de nombreux événements au cours de cet exercice et je félicite l'Assemblée législative et le GTNO pour ces gestes qui permettent d'honorer les gens, les cultures et les langues du Nord. J'ai été particulièrement honorée d'avoir pu participer au Symposium sur l'éducation et les langues autochtones, en février 2019.

Il est également important de rappeler que nous devons collaborer avec nos homologues fédéraux, territoriaux, provinciaux et internationaux, ainsi qu'avec diverses organisations et associations, pour renforcer et soutenir les langues. Les langues doivent être considérées d'un point de vue local, national et international. À cet égard, j'ai eu le privilège d'écrire un chapitre d'un livre qui sera publié en juin par l'Association internationale des commissaires aux langues. Mon chapitre s'intitule *The Need for Community Involvement in the Development of Language Legislation, Policy and Programs* (L'importance de la participation communautaire pour le développement de lois, de politiques et de programmes linguistiques), un sujet qui me tient à cœur, et je remercie toutes les personnes qui m'en ont inspiré la rédaction.

Au cours de cet exercice, j'ai également déposé le Rapport de la commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest suivant l'examen des services linguistiques de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Ce rapport est intégré au présent rapport annuel, et j'ai le plaisir de préciser que l'Assemblée législative a déjà mis en œuvre certains changements mentionnés dans les recommandations de ce document.

N'hésitez pas à communiquer avec le personnel de mon bureau si vous avez des questions ou des préoccupations concernant le présent rapport annuel, ou si vous avez une plainte ou une demande de renseignements à nous adresser.

Mahsi.

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

En 1984, l'Assemblée législative adopte sa première *Loi sur les langues officielles*. Modelée sur la loi fédérale, elle vise deux buts essentiels : garantir un statut égal à l'emploi de l'anglais et du français par la population utilisant 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. D'importantes modifications seront apportées 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'un examen.

– 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 fait référence au « dogrib » par son nom véritable de « tlicho ». 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. Le Commissariat jouit ainsi d'une plus grande indépendance.

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. Le comité a déposé son rapport final, intitulé *Leçon de réalisme : assurer l'avenir des langues officielles aux Territoires du Nord-Ouest*, qui comprenait de nombreuses recommandations, notamment 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 la 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 ont été soumises à l'étude de l'Assemblée législative. Bon nombre de ces recommandations ont 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 un 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, l'Assemblée législative a fourni peu de réponses concrètes aux nombreuses recommandations formulées dans les rapports annuels et spéciaux du Commissariat aux langues au fil des années. Le Comité spécial sur les langues officielles a d'ailleurs souligné que l'Assemblée législative n'a jamais répondu par écrit aux rapports de la 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. »

La Cour d'appel a réitéré la même critique dans l'affaire du Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. la Fédération franco-ténoise (2008 NWTCA 06). Tous les commissaires aux langues ont souligné ce manque de réponse de la part de l'Assemblée législative au fil des années.

Le silence continu de l'Assemblée législative opposé aux recommandations mises en avant par les différents commissaires aux langues dans les rapports annuels et rapports spéciaux 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. Il faut toutefois souligner la réponse concrète et efficace de l'Assemblée législative aux recommandations formulées par la commissaire aux langues sur la question de l'enregistrement des naissances. Ce type de réponse montre ce qu'il est possible d'accomplir lorsque l'Assemblée législative et les organismes gouvernementaux travaillent ensemble pour remédier aux problèmes et calmer les préoccupations linguistiques. Ainsi, nous recommandons à l'Assemblée législative d'adopter un processus officiel de réponse aux recommandations formulées par la commissaire aux langues, qui comprendrait notamment un calendrier.

RECOMMANDATION

L'Assemblée législative doit mettre au point un processus officiel pour répondre aux recommandations de la commissaire aux langues présentées par le Commissariat. Ce processus doit impliquer le dépôt d'une réponse écrite et la prescription d'une échéance à cette fin.



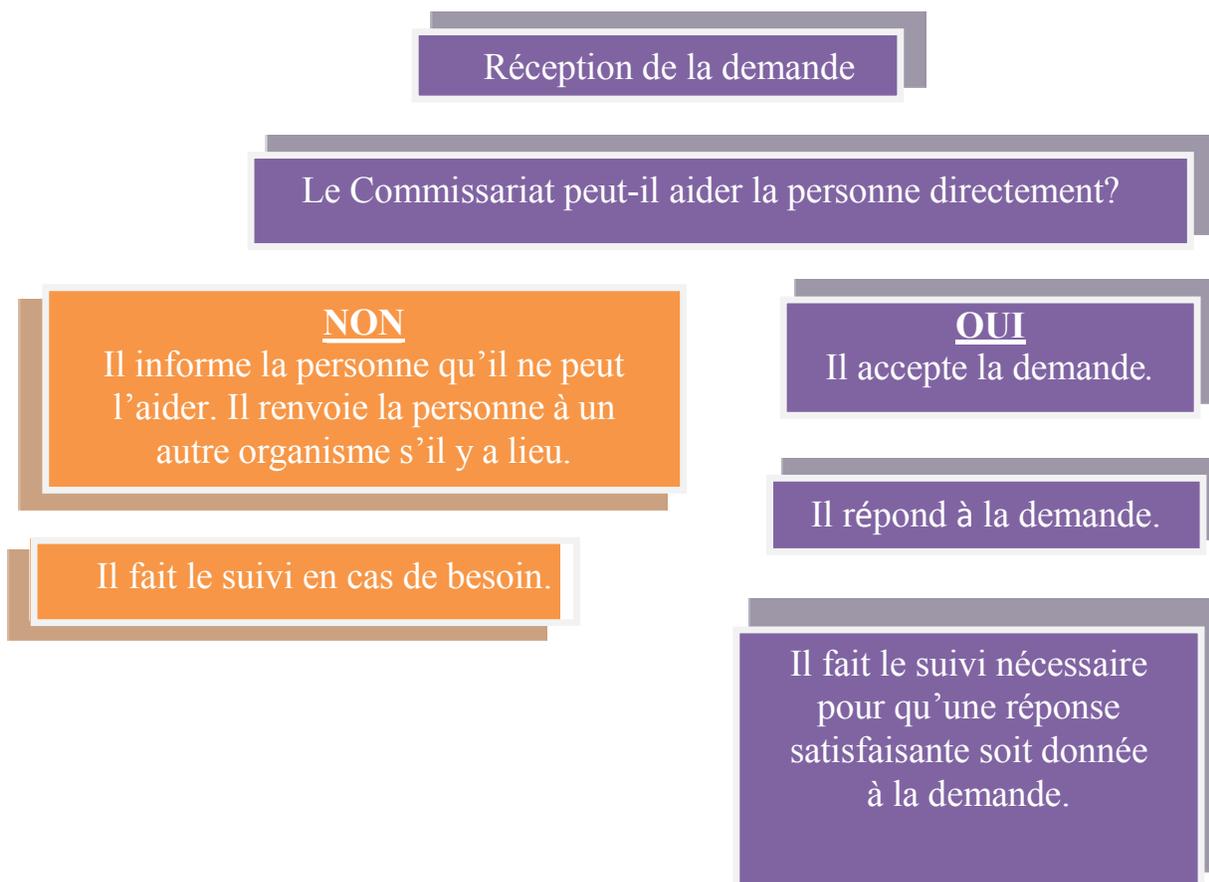
Plaintes et demandes de renseignements

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.

Voici le processus de traitement d'une demande de renseignements établi pour le Commissariat :



Voici le processus de traitement d'une plainte établi pour le Commissariat :

La plainte est déposée.

La plainte relève-t-elle de la compétence du commissaire aux langues?

NON

Le commissaire aux langues informe le plaignant que sa plainte n'est pas du ressort du Commissariat aux langues. Il renvoie éventuellement la plainte à un autre organisme, lorsqu'il est possible de le faire, ou offre des suggestions pour régler le problème.

OUI

Le commissaire aux langues enquête sur la plainte. Il s'agit en général d'informer le sous-ministre ou le directeur du conseil ou de l'organisme gouvernemental concerné par la plainte. Il formule des recommandations au ministère, au conseil ou à l'organisme concerné en laissant le temps à celui-ci d'y répondre.

PLAINTÉ
FONDÉE

L'enquête révèle que la plainte est fondée.

PLAINTÉ NON
FONDÉE

L'enquête révèle que la plainte n'est pas fondée.

Le commissaire formule des recommandations au ministère, au conseil ou à l'organisme concerné en laissant le temps à celui-ci d'y répondre. Il renvoie éventuellement la plainte à un autre organisme ou offre des suggestions pour régler le problème.

Le plaignant, le ministère, le conseil ou l'organisme en est informé et le dossier est clos.

Faire un suivi pour s'assurer que les recommandations sont étudiées. Si aucune réponse n'est donnée, ou en cas de réponse insuffisante, le commissaire aux langues peut déposer formellement la plainte à l'Assemblée législative.

Le dossier est clos et les réponses sont inscrites dans le rapport annuel.

Statistiques pour l'exercice 2018-2019

Plaintes

Au cours de l'exercice 2018-2019, le Commissariat n'a reçu aucune plainte.

Demandes de renseignements

Quatre demandes de renseignements officielles ont été déposées au Commissariat en 2018-2019 :

Secteur privé par rapport au secteur public : Des quatre demandes, une provenait du secteur public et trois du secteur privé.

Langues officielles visées par les demandes : Deux des demandes concernaient l'ensemble des langues officielles et deux les langues officielles autochtones.

Provenance des demandes :

Yellowknife : 3

Ottawa : 1

Type de demande

L'une des demandes de renseignements du secteur public portait sur l'obligation de fournir du matériel pédagogique dans les langues officielles. Les deux autres demandes du secteur public concernaient l'utilisation des langues dans le secteur public et les obligations qui découlent de la loi. La demande du secteur privé portait sur le Plan d'action pour les langues autochtones.

Si le nombre de plaintes et de demandes officielles est faible, il est important de souligner que les chiffres ne tiennent pas compte de toutes les questions soulevées. Par exemple, les personnes en déplacement relèveront des problèmes relatifs aux services linguistiques dans les établissements de soins de santé. Il s'agit d'un sujet de préoccupation répandu. Ils soulèvent également des préoccupations sur la pertinence et l'exactitude des services d'interprétation et de traduction qu'ils reçoivent. Il serait également paternaliste et irréaliste d'exiger ou de supposer que les plaintes ou les demandes de renseignements concernant les langues officielles soient formulées par l'intermédiaire de processus formels. Que les personnes mentionnent leurs problèmes dans le cadre d'un processus de plainte officiel ou non, leurs commentaires sont importants et méritent d'être pleinement pris en compte. En outre, les commentaires peuvent constituer la base d'autres actions, comme l'ouverture d'enquêtes. Voici les thèmes communs mis en relief :

- financement insuffisant des projets linguistiques;
- manque de financement pour participer à des colloques sur les langues;
- enseignement insuffisant des langues autochtones;
- inquiétudes concernant la qualité de 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.
- manque de standardisation des langues.

Enquêtes lancées

Comme mentionné précédemment, au cours de l'exercice, j'ai rédigé un rapport, reproduit en annexe, sur les services linguistiques à l'Assemblée législative.

Le rapport contient six conclusions et sept recommandations sur l'offre de services linguistiques appropriés à l'Assemblée législative. En quelques mots, le rapport affirme que les services linguistiques à l'Assemblée législative ne doivent pas être offerts en fonction des besoins, comme le prévoit la politique linguistique de l'Assemblée législative, mais bien conformément à l'esprit et à l'intention de la *Loi sur les langues officielles*, qui exige plutôt que les députés considèrent les droits linguistiques comme le droit des citoyens à participer au processus législatif de façon significative.

Je crois savoir que l'Assemblée législative a déjà accru les services d'interprétation et de traduction et poursuit sa réflexion au sujet du rapport et des recommandations qu'il renferme. Le Commissariat examinera les progrès réalisés en matière de services linguistiques au cours de l'exercice 2019-2020.

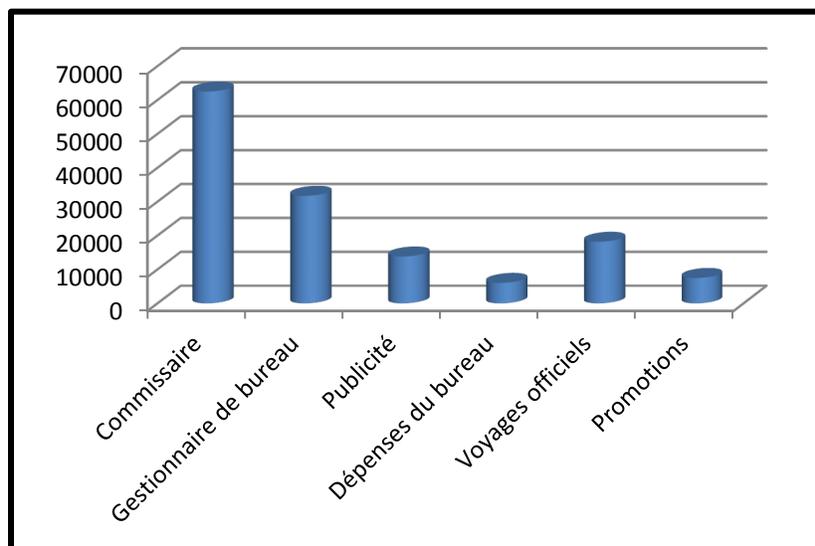
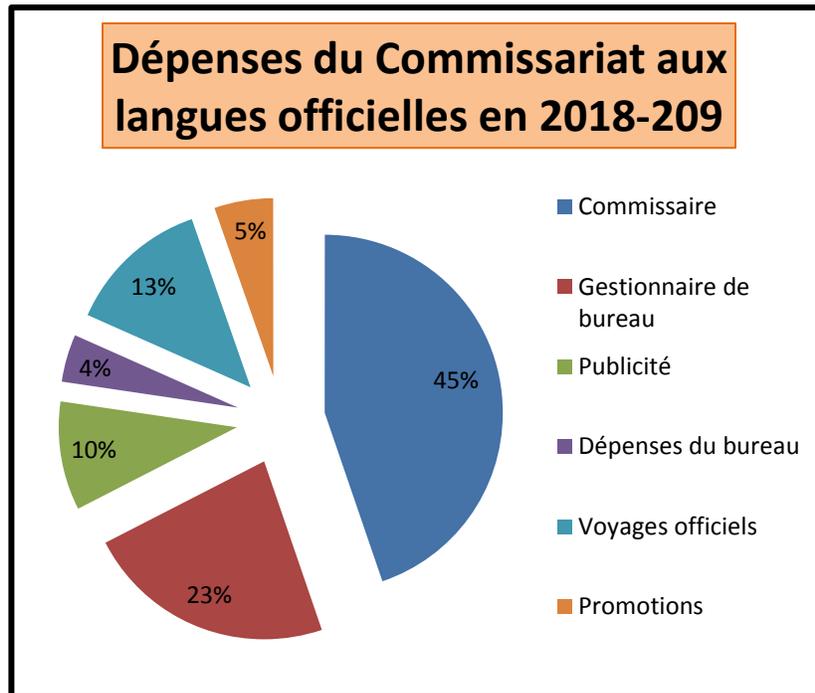
RECOMMANDATION

Le Commissariat recommande que la question des services linguistiques à l'Assemblée législative soit examinée à nouveau au cours de l'exercice 2019-2020.



Budget

Les dépenses totales pour le fonctionnement du Commissariat aux langues étaient de 139 677,64 \$ en 2018-2019. Les graphiques ci-dessous montrent la répartition de ces dépenses.



Faits saillants

Site Web

Nous avons retravaillé le site Web du commissariat afin de le rendre plus convivial, et à terme, plus interactif.

Activités promotionnelles

Le Commissariat a organisé de nombreuses activités, notamment :

- des publicités radio sur les ondes de Vista radio (Moose FM) et sur leur site Web;
- des publicités imprimées dans *L'Aiglon* et le magazine *UP HERE*;
- des mise à jour du matériel publicitaire pour les présentations ou les événements.

Réunions et événements importants

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

- Participation à de nombreuses entrevues à la radio, à la télévision et dans la presse écrite. Certaines entrevues étaient d'ordre général, d'autres concernaient les dossiers en cours et les problèmes abordés dans les médias.
- Participation à diverses réunions téléphoniques et à des webinaires de l'Association internationale des commissaires linguistiques (AICL).
- Participation à l'assemblée générale annuelle et à une réunion de l'Association internationale des commissaires linguistiques (mai 2018).
- Participation à la conférence « Approches multidisciplinaires en matière de politiques et de planification linguistiques » organisée par l'Institut d'études en éducation de l'Université de Toronto (août 2018).
- Visite à Inuvik, participation à des réunions avec le Conseil tribal des Gwich'in, les élèves de l'école secondaire East Three et les étudiants du Collège Aurora (septembre 2018).
- Visite à Tuktoyaktuk, réunion aux bureaux de hameau avec des résidents et des conseillers municipaux (septembre 2018).
- Visite du Collège Nordique (janvier 2019).
- Participation et présentation au Symposium sur l'éducation et les langues autochtones (février 2019).
- Visite à Fort Smith et présentation au Collège Aurora (février 2019).
- Présentation aux stagiaires de la Bibliothèque du Parlement (février 2019).
- Visite à Norman Wells et présentations, notamment aux représentants de l'ASTNO pour la région du Sahtú (mars 2019).

Affaires judiciaires récentes présentant de l'intérêt

Industrielle Alliance c. Mazraani, Cour Suprême du Canada (no 37642 au registre)

Cette affaire concerne un appel d'une décision rendue par la Cour d'appel fédérale renvoyée devant la Cour Suprême du Canada (CSC). Le plus haut tribunal du pays a instruit l'affaire le 16 mai 2018, et a depuis rendu sa décision.

Lors d'une audience devant la Cour canadienne de l'impôt, le premier témoin d'Industrielle a indiqué qu'il souhaitait témoigner en français. Le juge a demandé à Mazraani s'il avait besoin d'un interprète, ce à quoi il a répondu par l'affirmative. Le juge a alors mentionné à l'avocat d'Industrielle que si un témoin témoignait en français, l'audience devrait être ajournée pour faire appel à un interprète. L'avocat d'Industrielle a alors suggéré que les témoins témoignent en anglais, en utilisant du vocabulaire français si nécessaire. Pendant le reste de l'audience, certains des autres témoins ainsi que l'avocat d'Industrielle ont précisé qu'ils souhaitaient s'exprimer en français, mais le juge leur a demandé de parler anglais et a incité l'avocat à plaider en cette langue. Le juge a tranché en faveur de Mazraani. Industrielle a saisi la Cour d'appel fédérale, qui a accepté d'instruire l'appel, et a ordonné une nouvelle audience devant un autre juge.

La Cour suprême du Canada a rejeté l'appel de Mazraani de cette décision. La Cour a estimé que bien que l'avocat d'Industrielle avait l'obligation d'informer son client et les témoins de leurs droits linguistiques devant le tribunal, « ces obligations sont complémentaires à celle du juge et ne relèvent pas ce dernier de ses responsabilités en la matière ». Les juges Gascon et Côté ont écrit « qu'il incombe d'abord et avant tout au juge du tribunal fédéral visé de veiller au respect des droits linguistiques des témoins, des parties et de toute personne qui comparaît devant lui ».

Cette affaire montre l'importance que revêtent les droits linguistiques lors d'instances judiciaires, non seulement pour les parties à la procédure, mais pour tous ceux concernés par l'affaire. Les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* ne pourront être atteints que si tous les membres de la collectivité peuvent exercer leurs droits linguistiques, et qu'on leur donne les moyens de le faire. L'affaire en question souligne également l'importance de protéger les droits linguistiques, et la nécessité d'y porter une attention particulière.

Leduc c. Air Canada, 2018 CF 1117

Cette affaire porte sur l'obligation d'Air Canada de servir les passagers dans les deux langues officielles du Canada.

La Cour fédérale a déclaré que la compagnie aérienne avait violé le droit d'un passager à être servi en français. Plus précisément, la Cour fédérale a conclu qu'Air Canada avait enfreint la *Loi sur les langues officielles* fédérale lorsqu'elle a omis de servir un passager en français lors d'un incident où celui-ci a été débarqué d'un vol; une première fois lorsqu'il a été débarqué du vol et qu'on s'est adressé à lui autrement qu'en français, et une deuxième fois lorsqu'on lui a distribué une carte de déclaration douanière en anglais.

La Cour fédérale a estimé que les torts subis par Leduc étaient minimes et qu'Air Canada avait pris des mesures pour remédier à ses manquements. Cette affaire souligne et réaffirme néanmoins l'importance pour un tribunal de rendre un jugement déclaratoire, même dans les cas où les dommages sont minimes

Données du recensement

Les résultats du recensement de 2016 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 la 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. Seul le nombre de locuteurs de trois de ces langues (inuinnagtun, gwich'in et tlicho) a légèrement augmenté. Le cri a connu une baisse stupéfiante de 33,3 % en tant que langue maternelle. À l'exception du tlicho, ce sont plutôt les personnes âgées qui ont une langue autochtone comme langue maternelle.
- 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 Ténos.
- 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.

Le Bureau de la statistique des TNO a fourni de nouvelles données très inquiétantes sur les langues officielles :

- De 1989 à 2014, le pourcentage des résidents des TNO qui parlent l'une des langues officielles autochtones a diminué dans toutes les régions du territoire. En 1989, 55,6 % de la population pouvait parler une langue officielle autochtone. En 2014, cette proportion était réduite à 38,5 %. Le recul le plus marqué a été observé dans la région du Dehcho, où les chiffres sont passés de 78,6 % à 56,9 %. Le recul le plus faible a été observé dans la région des Tlicho, où la proportion est passée de 96,1 % à 85,9 %.
- De 1989 à 2014, le pourcentage de résidents des Territoires du Nord-Ouest capables de converser en anglais et en français a augmenté. Le pourcentage des Ténos capables de converser en tlicho est resté inchangé. Le pourcentage de locuteurs de toutes les autres langues officielles autochtones a diminué, la baisse la plus marquée touchant le chipewyan et l'esclave du Nord (1,4 %).

Ces statistiques sont inquiétantes; elles commandent des mesures immédiates pour préserver 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 respecter les besoins du public et garantir le dynamisme de toutes les langues officielles.

Le Commissariat aux langues

Il est impératif que le Commissariat aux langues dispose de ressources suffisantes. Comme l'Assemblée législative et le GTNO traversent une période de restrictions budgétaires, il est important d'aborder les sujets suivants :

À l'heure actuelle, il n'y a pas d'arriéré de plaintes.

Bien que certaines plaintes soient complexes, comme celles présentées précédemment, et que leur gestion soit chronophage, leur nombre est relativement petit et leur traitement suit un processus établi.

Certains reportages dans les médias ont suggéré que le poste de commissaire aux langues devrait être à temps plein, comme il l'était auparavant.

À ce sujet, il convient de rappeler que des changements importants ont été apportés aux fonctions et aux pouvoirs du commissaire aux langues depuis 1992. En 1992, le commissaire aux langues était responsable de la promotion et de la préservation des langues officielles des Territoires du Nord-Ouest. Ces responsabilités ont maintenant été transférées au ministre responsable des langues officielles. 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. À l'heure actuelle, cela ne semble pas être un problème.

Certains médias ont également mentionné au cours de la dernière année que le commissaire aux langues devrait être autochtone. D'autres ont laissé entendre que le commissaire aux langues devrait être francophone.

Il y a bien sûr de bons arguments à faire valoir à ce sujet. Toutefois, il ne faut pas oublier que le commissaire aux langues occupe un poste de médiateur conçu pour traiter les plaintes portant sur les violations des droits linguistiques. Dans cette optique, le commissaire aux langues devrait, avant tout, avoir de solides aptitudes pour la recherche, le traitement de plaintes et la résolution de problèmes.

Des voix ont également rappelé que le Commissariat aux langues n'a pas de pouvoir contraignant; le commissaire aux langues ne peut que formuler des recommandations.

Bien que cette affirmation soit globalement vraie et que les pouvoirs de la commissaire aux langues soient limités, 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 collaborer à sa résolution, ce qui peut avoir des répercussions durables et plus efficaces. L'inaction face aux recommandations constitue le véritable problème, comme nous le mentionnons 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 et les responsabilités du Commissariat aux langues régulièrement pour s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires à son bon fonctionnement.

Modification de la Loi sur les langues officielles et de ses règlements

Au fil des ans, les commissaires aux langues ont maintes fois recommandé de réviser la *Loi sur les langues officielles*. En vertu de son article 35, la *Loi sur les langues officielles* doit faire l'objet d'un examen approfondi, qui se fait toujours attendre. D'autres députés de la 18^e Assemblée législative ont demandé à la commissaire aux langues de participer à la révision, invitation par ailleurs acceptée sans réserve. C'est la dernière fois que le commissariat a entendu parler de cette révision.

Il est compréhensible, au cours d'une année électorale, que les députés de l'Assemblée législative puissent être retardés dans certaines activités, y compris des révisions législatives. Il est également compréhensible que certaines questions aient été laissées à la 19^e Assemblée législative, afin qu'elle les traite avec un regard neuf. Néanmoins, il est inquiétant de constater que la révision n'aille pas de l'avant. Les députés de l'Assemblée législative sont encouragés à faire de la révision de la loi une priorité. Il est à espérer qu'un examen approfondi de la Loi ouvre un débat sur de nombreuses questions et que les députés ne se sentent pas limités par les paramètres de la Loi actuelle. En outre, toute révision de la Loi doit comprendre de vastes consultations avec les parties prenantes.

RECOMMANDATION

L'Assemblée législative et le GTNO, en collaboration avec les parties prenantes, doivent entamer immédiatement la révision de la *Loi sur les langues officielles*.

Politique et lignes directrices en matière de langues officielles

La politique et les lignes directrices en matière de langues officielles posent d'importants problèmes. Ceux-ci sont soulevés par les commissaires aux langues depuis la création du commissariat. La Politique sur les langues officielles n'a pas été modifiée depuis janvier 1998, et les Lignes directrices en matière de langues officielles ne l'ont pas été depuis août 1997. Aussi, comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport, une révision de la Loi a eu lieu et des modifications majeures y ont été apportées depuis ce temps.

Dans le cadre de la révision de la Loi, la politique et les lignes directrices en matière de langues officielles doivent également être examinées pour assurer qu'elles sont conformes à la Loi, et qu'elles la renforcent. Comme pour la Loi, un tel examen devrait comprendre de vastes consultations avec les parties prenantes.

RECOMMANDATION

Que, dans le cadre de la révision de la *Loi sur les langues officielles*, l'Assemblée législative et le GTNO révisent la politique et les lignes directrices en matière de langues officielles pour garantir qu'elles sont appuyées par la Loi et conformes à celle-ci.

Résumé des recommandations

Que l'Assemblée législative mette au point un processus officiel pour répondre aux recommandations de la commissaire aux langues présentées par le Commissariat. Cette réponse doit être écrite et acheminée dans un délai prescrit.

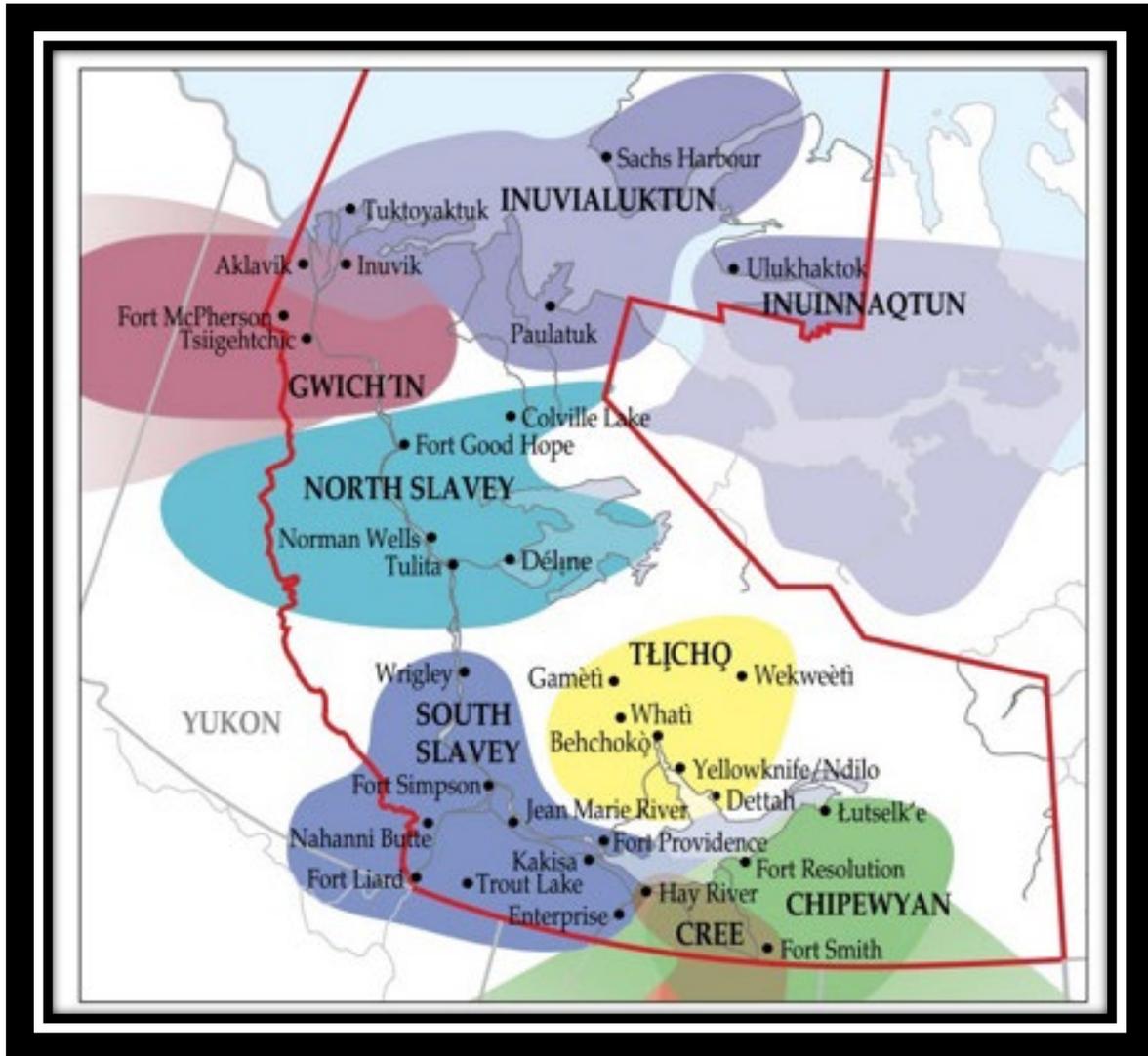
Que la question des services linguistiques à l'Assemblée législative fasse l'objet d'un examen au cours de l'exercice 2019-2020.

Que l'Assemblée législative et le GTNO, en collaboration avec les parties intéressées, entament immédiatement l'examen de la *Loi sur les langues officielles*.

Que, dans le cadre de la révision de la *Loi sur les langues officielles*, l'Assemblée législative et le GTNO révisent la politique et les lignes directrices en matière de langues officielles pour garantir qu'elles sont appuyées par la Loi et conformes à celle-ci.



Langues officielles des Territoires du Nord-Ouest



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.



Comment nous joindre

**Commissariat aux langues
C. P. 382
Yellowknife NT X1A 2N3**

**Tél. : 1-867-920-6500
Sans frais : 1-800-661-0889
Télec. : 1-867-920-2511**

**Courriel : admin@olc-nt.ca
Site Web : www.olc-nt.ca**



**Notre bureau est situé au rez-de-chaussée de l'immeuble Laing, à Yellowknife,
au coin de l'avenue Franklin et de la 49^e Rue; l'entrée donne sur l'avenue Franklin.**

Annexe

Rapport présenté par la commissaire aux langues des Territoires
du Nord-Ouest.

RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX LANGUES DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST SUR L'EXAMEN DES SERVICES LINGUISTIQUES À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

PROBLÈME À L'ÉTUDE

Les services linguistiques offerts à l'Assemblée législative et leur conformité à l'esprit et à l'intention de la *Loi sur les langues officielles*¹.

CONTEXTE

En 2015, un journaliste de *News/North* a communiqué avec des représentants de l'Assemblée législative et du Commissariat aux langues pour discuter des services linguistiques à l'Assemblée législative. Il a ensuite rédigé un article, reproduit à l'annexe 1 du présent rapport.

Malgré un manque de clarté et de détails, cet article soulevait des questions au sujet des services de traduction et d'interprétation. Une enquête a donc été ouverte, conformément au paragraphe 20(2) de la *Loi sur les langues officielles*.

Le président de l'Assemblée législative a été invité à répondre à des questions portant précisément sur les services de traduction et d'interprétation à l'Assemblée législative. Ses réponses sont retranscrites à l'annexe 2 du présent rapport. En voici les traits saillants :

- Le Bureau du greffier de l'Assemblée législative consulte les députés pour « évaluer leurs compétences linguistiques et le niveau de traduction et d'interprétation dont ils ont besoin ».
- Un « préavis raisonnable est exigé » pour vérifier que les services de traduction et d'interprétation peuvent être organisés lorsqu'un membre en fait la demande.
- Les députés peuvent demander des services de traduction et d'interprétation en communiquant avec le Bureau du greffier.
- L'accès à des « services d'interprétation de qualité », particulièrement pour certaines langues, représente un défi pour l'Assemblée législative. Vu la difficulté d'accès à des services d'interprétation de qualité, l'Assemblée législative a adopté une politique « fondée sur les besoins » et dans laquelle le statut des langues est dit « essentiel » « provisoire » ou « non essentiel ». La disponibilité des services

¹ L.R.T.N.-O. 1998, ch. O-1

d'interprétation a évolué au fil du temps en fonction des besoins des députés et de la composition de chaque Assemblée.

- À cause des limites de la technologie, il a été impossible d'enregistrer et de diffuser la majorité des interventions ayant bénéficié d'une interprétation auprès des collectivités ténoises, car « le diffuseur actuellement chargé de capter les débats de l'Assemblée législative pouvait diffuser uniquement la langue employée en chambre et l'anglais ».
- Lorsque des consultations se tiennent à l'Assemblée législative ou dans les collectivités, la disponibilité des services de traduction dépend également des « besoins du public ». La pratique est « d'inviter le public à demander des services d'interprétation lorsque des rencontres de ce type sont annoncées ». Pour ce qui est des consultations communautaires, les besoins en interprétation sont également déterminés après discussion avec le député représentant la collectivité concernée.
- L'Assemblée législative ne compile pas de statistiques sur le nombre de demandes de services de traduction et d'interprétation.

ANALYSE

PRINCIPES DIRECTEURS

Lorsqu'il est question des droits linguistiques et de leur exercice au Parlement et dans les législatures canadiennes, certains principes sont inaliénables et se dégagent clairement de l'examen de la législation, de la jurisprudence et de la théorie normative.

Lois et jurisprudence

Valeur quasi constitutionnelle de la Loi sur les langues officielles

La *Loi sur les langues officielles* est entrée en vigueur en 1984. S'inspirant de la *Loi sur les langues officielles* du Canada, elle garantit l'égalité de droits aux francophones et aux anglophones qui profitent des programmes et services du gouvernement, et reconnaît officiellement l'usage des langues autochtones aux TNO. En 1990, l'Assemblée législative a largement modifié la *Loi* pour élever le statut des langues autochtones des TNO. La reconnaissance du statut officiel des langues autochtones avait pour but de promouvoir et de préserver les cultures autochtones en protégeant leurs langues.

La juge Moreau a décrit la *Loi* comme le « résultat d'un délicat compromis politique² ». La Cour a noté que l'adoption de la *Loi* visait, en partie, à résoudre l'incertitude entourant le statut des langues officielles aux Territoires du Nord-Ouest, notamment en ce qui a trait au bilinguisme

² *Fédération franco-ténoise c. Canada (Procureur général)* 2006 NWTSC 20

officiel. La Cour a constaté que, vu son enchâssement, ses dispositions étaient mises à l'abri d'une tentative de révocation unilatérale par une majorité de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

Moreau a confirmé la nature quasi constitutionnelle de la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest et affirmé qu'elle devait être interprétée de manière à reconnaître :

- a. les principes sous-jacents de la Constitution, en particulier le fédéralisme et la protection des minorités; les principes sous-entendus de la Constitution, en particulier le fédéralisme et la protection des minorités;
- b. son objet réparateur, à la lumière du contexte historique d'unilinguisme institutionnel qui a persisté pendant plus de soixante-dix ans aux TNO et à la lumière du programme fédéral de bilinguisme à l'échelle nationale reflété dans les dispositions linguistiques de la Charte;
- c. les prescriptions du paragraphe 25 de l'arrêt *Beaulac* voulant que les droits linguistiques soient interprétés « dans tous les cas en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada » et à la lumière de l'importance des droits linguistiques « comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent ».

Dans l'arrêt *Beaulac*, auquel fait référence la juge Moreau dans sa décision, la Cour suprême du Canada a renversé une tendance bien ancrée et, ce faisant, clarifié sa position sur la protection des droits linguistiques.

« L'objectif de protéger les minorités de langue officielle [...] est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels qui sont justifiés par l'existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis³. »

En effet, dans l'arrêt *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, la Cour suprême du Canada confirme que la *Loi sur les langues officielles* du Canada n'est pas une loi ordinaire :

« L'importance de ces objectifs de même que les valeurs constitutionnelles incarnées par la *Loi sur les langues officielles* confèrent à celle-ci un statut privilégié dans l'ordre juridique canadien. Son statut quasi constitutionnel est reconnu par les tribunaux canadiens [...] Les racines constitutionnelles de cette loi de même que son rôle primordial en matière de bilinguisme justifient une telle interprétation⁴. »

Les principes énoncés dans les arrêts *Lavigne* et *Beaulac* s'appliqueraient à la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest.

Ces différentes citations montrent bien qu'il faut faire de la *Loi sur les langues officielles* une lecture large et intentionnelle en gardant à l'esprit les droits linguistiques des minorités et l'importance de préserver et de protéger les communautés parlant les différentes langues

³ *R. c. Beaulac* [1999] 1 RCS 768

⁴ [2002] 2 RCS 773, paragr. 23

officielles. Dans cette optique, il faut également rappeler les dispositions du préambule de la *Loi sur les langues officielles* pertinentes pour le présent examen :

« Reconnaissant que l'existence d'Autochtones, concentrés dans les Territoires du Nord-Ouest depuis des temps immémoriaux, mais également présents ailleurs au Canada, constitue une caractéristique fondamentale du Canada;

reconnaissant que l'existence d'Autochtones parlant des langues autochtones fait des Territoires du Nord-Ouest une société distincte au sein du Canada;

reconnaissant que plusieurs langues sont parlées et utilisées par les habitants des Territoires du Nord-Ouest;

s'étant engagé à préserver, à développer et à accroître l'usage des langues autochtones;

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;

exprimant le désir que ces langues soient reconnues par la Constitution du Canada comme langues officielles des Territoires du Nord-Ouest;

désirant établir le français et l'anglais comme langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, et les doter d'un statut, de droits et de privilèges égaux;

croyant que la protection légale des langues en tant que mode d'expression favorisera le maintien de la culture des habitants des Territoires du Nord-Ouest;

convaincu que le maintien de l'usage des langues officielles et leur valorisation relèvent de la responsabilité commune des communautés linguistiques, de l'Assemblée législative et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; »

Rappelons également les dispositions précises de la *Loi* qui s'appliquent au sujet de la plainte. Selon l'article 6 :

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

Le préambule et l'article 6 montrent que l'Assemblée législative et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont pris des engagements bien précis en ce qui concerne les langues officielles. Ils énoncent aussi très clairement l'obligation certaine, pour le gouvernement, de protéger, de promouvoir et de préserver les langues officielles, entre autres objectifs de la *Loi*. L'article 6 prévoit expressément le droit de faire usage d'une langue officielle à l'Assemblée législative.

Bien qu'il soit de nature plus générale, l'article 11 de la *Loi* doit être souligné, car il concerne la communication avec le public :

« (1) Le public a, aux Territoires du Nord-Ouest, le droit d'employer le français ou l'anglais 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 là où, selon le cas :

- a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;
- b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

(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.

(3) Aux fins de l'interprétation du paragraphe (2), il doit être tenu compte des droits collectifs des Autochtones en matière de langues autochtones qui sont exercés sur leurs terres ancestrales et de façon compatible avec les accords relatifs aux terres, aux ressources ou à l'autonomie gouvernementale, notamment les accords portant sur les revendications territoriales et sur les droits fonciers issus de traités, et avec les autres sources ou manifestations de ces droits collectifs. »

À cet égard, l'arrêt *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*⁵ est des plus importants. La Cour fédérale classe la diffusion dans la catégorie des « services » et a, par ailleurs, conclu que la Chambre des communes « doit, si elle utilise un intermédiaire pour fournir des services qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles, veiller à ce que cet intermédiaire se conforme à cette obligation. » Le présent rapport fera la démonstration que la diffusion des débats de l'Assemblée dans toutes les langues officielles est raisonnable, voire obligatoire.

Déclarations et positions des parlementaires au sujet des langues officielles

Il importe également d'examiner le regard des parlementaires canadiens sur les langues officielles; il est pertinent et d'un grand intérêt.

Le 22 mars 2017, dans le budget de 2017, le gouvernement fédéral a pris des engagements à l'égard des langues officielles en contexte parlementaire :

« Les Canadiens ont le droit de communiquer avec le Parlement, et d'être servis par ce dernier, dans la langue officielle de leur choix. Ainsi, tous les citoyens sont en mesure de participer pleinement au processus parlementaire. Pour améliorer les services de traduction parlementaire, le budget de 2017 propose d'investir 7,5 millions de dollars par année en permanence, à compter de 2017-2018. Cet investissement permettra de veiller à ce que les parlementaires, ainsi que tous les Canadiens, continuent d'être servis dans la langue officielle de leur choix⁶. »

⁵ *Quigley c. Canada (Chambre des Communes)*, 2002 CFPI 645

⁶ Gouvernement du Canada, « Bâtir une classe moyenne forte », Budget 2017, 22 mars 2017, p. 223

Doucet vient étayer la notion selon laquelle les dispositions constitutionnelles et législatives sur les langues officielles sont conçues pour garantir à la fois les droits des parlementaires et du public :

« Le droit de prendre part à l'activité législative est une des conditions minimums d'une langue qui se veut efficace non seulement dans le domaine privé, mais aussi dans le domaine public. C'est cela qui permet à un groupe linguistique minoritaire de participer, dans sa propre langue, à la vie publique⁷. »

À noter aussi que les travaux et débats des parlementaires au sujet des langues ne se limitent pas au français et à l'anglais. En 2006-2007, au cours de la 1^{re} session de la 39^e législature, le sénateur Eymard Corbin a déposé la motion suivante visant à reconnaître le droit d'utiliser des langues ancestrales autochtones dans les travaux du Sénat :

« Que le Sénat reconnaisse le droit inaliénable des premiers habitants du territoire aujourd'hui appelé Canada d'utiliser et de communiquer à toutes fins utiles dans leur langue ancestrale;

Que, pour faciliter l'expression de ce droit, le Sénat prenne les mesures administratives et mette en place les moyens techniques qui s'imposent pour permettre, dans l'immédiat, l'utilisation de leur langue ancestrale au Sénat par les sénateurs qui le désirent⁸. »

Cette motion a été débattue et finalement renvoyée au Comité permanent du règlement. À son tour, le Comité a interrogé des témoins et est allé en mission d'information à Iqaluit pour ensuite réaliser une analyse coûts-avantages, préparer les rapports nécessaires et formuler ses recommandations. Parmi ces recommandations, certaines concernent l'utilisation des langues autochtones au Sénat et dans deux comités. Le rapport du Comité a été déposé en avril 2008. Malgré quelques débats ayant eu lieu en inuktitut, l'usage de la langue au Parlement n'a pas fait l'objet d'un examen depuis 2008.

C'est peut-être le premier ministre Diefenbaker qui a exprimé les sentiments les plus éloquentes quant aux droits linguistiques :

« [...], ce droit fondamental a été assuré et sera respecté comme partie intégrante de notre liberté constitutionnelle et il sera jugé immuable et inchangé [...] Pour cette raison, nous devrions tout faire et tout mettre en œuvre pour assurer le maintien de ces droits constitutionnels fondamentaux, ainsi que l'égalité de ces droits linguistiques⁹. »

Théorie normative

⁷ Doucet (2013), p. 199, citant *Blaikie c. P.G. Québec* [1978] CS 37, p. 44-45.

⁸ Sénat, Avis de motion, 1^{re} session, 39^e législature, 6 avril 2006

⁹ Chambre des communes, Débats, 1^{re} session, 24^e législature, 11 août 1958, p. 3332 (J.G. Diefenbaker, Premier ministre), dans Bibliothèque du Parlement, Débats en Chambre des communes de la 24^e législature, 1^{re} session : vol. 3, Ressources parlementaires historiques canadiennes (base de données)

Dans son article « Reflections on the Evaluation of Language Rights¹⁰ », Tierney affirme qu'il est possible que certains droits ne soient associés à aucun détenteur d'obligations en particulier. Il qualifie ce type de droits de « négatifs »; dans ces cas, la seule obligation de l'État ou des autres acteurs est de ne pas interférer avec ces droits, que Tierney oppose aux « droits positifs », qui eux appellent une action concrète de l'État ou des autres détenteurs d'obligations. Selon lui, les droits linguistiques appartiennent à cette seconde catégorie. Voici ce qu'il en dit :

« [...] Il est maintenant largement convenu que le modèle d'interprétation négative des droits linguistiques est incohérent parce qu'il ne tient pas compte de la nature fondamentalement publique de l'activité linguistique et du fait que, dans la réalité sociale, les langues minoritaires ne peuvent demeurer des systèmes de communication viables et permettre à la communauté linguistique d'être totalement fonctionnelle si elles ne bénéficient pas de mesures de protection positives. Autrement dit, l'idée que l'État puisse rester neutre sur la question de la langue, comme il le fait envers la religion, est chimérique puisqu'il ne peut éviter de prendre position sur toute la série d'enjeux touchant les politiques linguistiques [...] Pour que les droits linguistiques servent leur objectif, ils doivent souvent être encadrés par des obligations positives [...] » [Traduction]

Ce point de vue est partagé par Réaume¹¹ :

« [...] la caractéristique la plus distinctive du régime canadien des droits linguistiques est l'intégration de certaines obligations positives pour faciliter l'utilisation de la langue maternelle [...] Si nous voulons justifier le régime de droits linguistiques positifs, nous devons cesser de simplement considérer la langue comme l'un des nombreux choix que fait l'individu pour construire sa conception du bien [...] » [Traduction]

Réaume affirme également que :

« [...] c'est l'importance de la langue qui justifie l'imposition de responsabilités pour en assurer la protection¹². » [Traduction]

Tierney aborde également la question des groupes qui peuvent se réclamer de droits linguistiques et propose que ces droits ne soient pas vus comme des droits individuels, mais plutôt comme des droits collectifs. Il affirme :

« [...] La catégorisation des droits linguistiques dans la sphère des droits individuels, où alors le fait même de considérer la langue comme une question de vie privée, semble écarter la nature fondamentalement collective de l'activité qu'on cherche à protéger. En théorie libérale, la littérature abonde sur la compatibilité entre les droits collectifs et le libéralisme, notamment. Mais il est possible d'éviter la plupart des écueils épistémologiques et méthodologiques si l'on accepte que, dans la pratique, les groupes puissent exprimer leurs désirs. Ainsi, même l'individualiste le

¹⁰ Tierney, Stephen, « Reflections on the Evolution of Language Rights », travaux menés dans le cadre d'une conférence tenue à l'Université d'Ottawa, 12-13 nov. 2004 (LexisNexis), p. 11

¹¹ Réaume, Denise, « Language Rights: Constitutional Misfits or Rea Rights », travaux menés dans le cadre d'une conférence tenue à l'Université d'Ottawa, 12-13 nov. 2004, p. 213

¹² *supra*, p. 214

plus convaincu pourra admettre que, si le groupe ne possède pas de droits en soi, il peut tout de même exprimer ses désirs à titre de représentant d'une agrégation de désirs individuels [...] ¹³ » [Traduction]

Cette approche trouve écho chez Réaume :

« Pour asseoir les droits linguistiques sur une base constitutionnelle solide, nous devons soustraire les politiques linguistiques à la logique instrumentale et cumulative enchâssée dans la pensée territorialiste et envisager plutôt l'intérêt envers la langue dans une approche qui ne soit pas uniquement axée sur le locuteur individuel, mais aussi sur l'engagement quotidien d'une communauté de locuteurs envers le maintien de son fonctionnement collectif dans cette langue particulière. Nous pourrions alors bâtir un ensemble cohérent de protections constitutionnelles pour la langue [...] ¹⁴ » [Traduction]

Réaume ajoute :

« Cette prise en compte de la valeur de la langue rompt avec une compréhension exclusivement individualisée et révèle un intérêt collectif apte à justifier l'imposition d'obligations. Dans cette approche, la pérennité d'une communauté linguistique est vue comme une pratique collective complexe. Les individus sont, bien sûr, des participants à cette pratique et c'est partiellement à travers les choix qu'ils font que la pratique est soit conservée, soit abandonnée. Mais il faut aussi voir la "forêt" et pas uniquement les "arbres". Les choix ont de la valeur en partie parce qu'ils participent collectivement à un projet de groupe plus large. C'est dans les interactions sociales que la langue se crée et se maintient, que la culture se passe, et que la valeur se révèle. Cette entreprise plus large doit être le point focal de l'analyse ¹⁵. » [Traduction]

Tierney évoque aussi la question du détenteur des droits auprès duquel les groupes linguistiques peuvent exprimer leurs désirs. Il affirme ceci :

« [...] si nous acceptons que les droits linguistiques puissent être à la fois quantifiables et faire l'objet de mesures positives, la question demeure : auprès de qui les groupes linguistiques peuvent-ils se réclamer de ces droits? [...] Généralement, lorsque des minorités réclament des droits à l'État hôte, il s'agit d'une revendication fondée sur une certaine notion "d'État d'union" – en d'autres termes, d'un État constitué d'une pluralité de communautés nationales, chacune disposant d'une valeur morale et chacune ayant droit à des mesures de protection et d'accommodation équivalentes pour leur langue et leur culture. Leurs revendications découlent donc des engagements constitutionnels ou politiques particuliers conclus entre les organes nationaux de l'État [...] Comme il en a été question précédemment, nombre de ces revendications imposent des responsabilités positives au détenteur d'obligations et il s'agit souvent de revendications de droits collectifs [...] ¹⁶ » [Traduction]

Packer ¹⁷ discute des effets de l'action ou de l'inaction étatique relativement aux droits linguistiques en ces mots :

¹³ *supra*, Tierney, p. 12

¹⁴ *supra*, Réaume, p. 203

¹⁵ *supra*, Réaume p. 214

¹⁶ *supra*, Tierney, p. 13

¹⁷ Packer, John, « Towards a Consistent Approach in the Management of Linguistic Diversity », travaux menés dans le cadre d'une conférence tenue à l'Université d'Ottawa, 12-13 nov. 2004,

« Assurément, les choix des États en matière d'utilisation de la langue – particulièrement dans la sphère publique de gouvernance – ont une incidence sur l'accès à des bénéfices importants, et constituent soit un moyen d'intégration sociale, soit un obstacle à cette même intégration. Les problèmes surviennent lorsque des personnes ou des groupes se sentent exclus de certaines possibilités ou de certains processus de la sphère publique, notamment pour ce qui touche le partage équitable des ressources publiques, à cause d'un manque de connaissance de la ou des langues de l'État. Pour bien faire, il faudrait éliminer autant que possible ces situations et créer d'autres solutions d'accessibilité lorsque ces effets ne peuvent être évités. » [Traduction]

Dans le cadre de leur analyse de l'interaction entre la langue, la gouvernance et les effets sur le public, Tierney et Packer abordent tous deux la question de la diffusion et la possibilité, pour les groupes minoritaires, d'accéder aux médias¹⁸. La recherche s'est également penchée sur la question spécifique de la diffusion dans le contexte des droits linguistiques. Selon Packer :

« Le domaine de la radio et de la télédiffusion constitue un bon exemple de l'importance d'une bonne gouvernance pour répondre aux besoins variés des minorités linguistiques et concrétiser l'application de leurs droits. L'accès aux médias dans sa langue maternelle est essentiel à la fois pour le maintien de l'identité culturelle et l'exercice de la liberté d'expression, notamment le droit d'impartir et de recevoir de l'information [...] par le médium choisi – tant dans sa forme que dans la langue de transmission ou de réception privilégiées – sont protégés, étant donné que “toute restriction imposée sur ces moyens limite nécessairement le droit de recevoir et de transmettre de l'information”. Dans nos sociétés complexes et pluralistes, les médias de diffusion constituent une source importante de transmission de l'information, mais aussi de transmission de la culture; ils peuvent être de puissants instruments pour informer les membres de minorités et garder les langues minoritaires vivantes et actives dans un large éventail d'intérêts [...]»¹⁹. [Traduction]

Il est également important d'examiner le concept de droits linguistiques dans le contexte de la bonne gouvernance. Packer²⁰ en dit ceci :

« [...] certaines communautés feront, légitimement et pacifiquement, des demandes qui excéderont la réponse possible dans ce contexte. Elles en veulent tout simplement plus [...], et pourquoi ne serait-ce pas le cas? C'est ici que la notion de bonne gouvernance s'avère utile. Surtout parce qu'elle nous permet justement de répondre à la question “pourquoi pas?” et, ce faisant, de favoriser l'équité des politiques et la confection des lois de manière à optimiser les bénéfices pour toute la population. En effet, le gouvernement a l'obligation de répondre aux demandes légitimes, qui peuvent varier d'un groupe à l'autre et entrer en concurrence pour l'attribution des ressources publiques. En principe, l'État devrait agir au maximum de ses capacités tout en tenant compte des besoins et des intérêts variés, de même que du bien-être général. » [Traduction]

Il poursuit en affirmant :

« Il est important de noter que le discours sur la “bonne gouvernance” est totalement différent du discours sur les droits. Il impose aux autorités un ensemble de considérations complètement

p. 105

¹⁸ *supra*, Tierney, p. 21

¹⁹ *supra*, Packer, p. 102

²⁰ *supra*, Packer, p. 100

différentes et mène à des réponses et à des résultats distincts. À la base, il ne s'agit pas d'une question sur les droits individuels, mais plutôt des mesures à prendre au bénéfice de tout un chacun dans la portée maximale des ressources et des capacités publiques [...] Bien que les ressources soient toujours limitées, l'un des aspects importants d'une bonne gouvernance est d'utiliser les ressources disponibles de manière équitable et optimale, c'est-à-dire au bénéfice du plus grand nombre de personnes et de groupes. En outre, le principe d'équité sous-tend que le soutien accordé aux groupes désavantagés pourrait proportionnellement dépasser leur nombre relatif; en effet, les petits groupes pourraient nécessiter une attention et un soutien particuliers. Il va sans dire que la rentabilité et la transparence sont des éléments incontournables pour faire accepter à la majorité les politiques destinées aux langues minoritaires. »

APPLICATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

La réponse de l'Assemblée législative n'est pas avare de détails, ce qui est apprécié. Toutefois, elle soulève de sérieuses inquiétudes à savoir si la politique en matière de services linguistiques de l'Assemblée législative passe outre les principes directeurs susmentionnés.

Statut de loi quasi constitutionnelle

Il est indéniable que la *Loi sur les langues officielles* possède un statut quasi constitutionnel. Ce statut a été confirmé par les tribunaux et appuyé par des spécialistes et des parlementaires.

La *Loi sur les langues officielles* ne doit pas uniquement détenir un statut quasi constitutionnel; elle doit recevoir le traitement qui correspond à ce statut. Cela signifie que les idées sur la reconnaissance, la préservation et la protection des langues présentées dans le préambule ne peuvent pas être uniquement des « paroles en l'air ». Les droits exprimés aux articles 6 et 11 de la *Loi* ne peuvent être minimisés et la *Loi* doit être interprétée dans un sens large et intentionnel de manière à protéger les minorités, à affirmer son utilité en tant qu'outil de protection des droits linguistiques et à souligner sa nature réparatrice.

Ces principes confortent la nature « positive » et collective des droits linguistiques et confèrent au gouvernement des obligations générales dans le cadre de ses pratiques de bonne gouvernance.

CONCLUSION

La *Loi sur les langues officielles* bénéficie d'un statut quasi constitutionnel.

RECOMMANDATION

Que soit reconnue et prise en compte la nature quasi constitutionnelle de la *Loi sur les langues officielles*, notamment l'article 6, dans l'interprétation de cette loi.

« *Se fonder sur les droits* » plutôt que « *sur les besoins* »

Les mots de Tierney et des autres personnes citées sont importants pour le cas à l'étude. Les droits linguistiques imposent à l'Assemblée législative l'obligation de veiller au respect de ces droits dans le cadre de ses pratiques de bonne gouvernance. En outre, les droits linguistiques n'appartiennent pas uniquement aux députés de l'Assemblée législative; il s'agit de droits collectifs détenus par les groupes linguistiques des Territoires du Nord-Ouest que représentent les députés. Malgré cela, la politique linguistique de l'Assemblée législative semble adopter une approche des services linguistique « fondée sur les besoins » plutôt que sur les droits. En effet, la politique emploie les termes « besoin », « essentiel », « provisoire » et « non essentiel ». Voici la définition de ces termes dans le dictionnaire en ligne Dictionary.com :

« **besoin** : chose nécessaire

essentiel : absolument nécessaire

provisoire : mis en place ou créé dans les conditions présentes

non essentiel : non absolument nécessaire, dont on peut se passer »

CONCLUSION

Les droits linguistiques sont des droits positifs de nature collective qui imposent des obligations générales au gouvernement dans le cadre de ses pratiques de bonne gouvernance.

À l'heure actuelle, l'Assemblée législative a choisi une approche fondée sur les besoins pour l'offre des services d'interprétation et de traduction à l'Assemblée législative.

Qu'un député ait « besoin » ou non de services de traduction ou d'interprétation, il peut vouloir exercer ses droits linguistiques pour tout un nombre de raisons, notamment :

- pour se sentir plus en confiance en s'exprimant à l'Assemblée législative dans sa langue maternelle;
- pour manifester sa fierté envers sa culture et son héritage;
- pour honorer les Aînés;
- pour être plus à l'écoute et respectueux de ses électeurs;
- pour recueillir du soutien politique auprès des membres de la communauté.

En d'autres termes, la question n'est pas de savoir si les services d'interprétation sont « essentiels » ou « non essentiel », mais plutôt si le député désire ou non exercer son droit. En outre, la raison précise pour laquelle un député choisit d'exercer son droit ne devrait pas faire pencher la balance; une approche fondée sur les droits permet l'exercice du droit pour différentes raisons et motivations. L'Assemblée législative doit changer son approche relativement à sa politique linguistique en se fondant non pas sur les « besoins » des députés, mais sur des concepts comme les « désirs », les « avantages », les « prérogatives » et les « préférences » des députés.

Rappelons-nous les mots de Solis, qui déclarait qu'une « approche fondée sur les besoins humains en appelle à la charité, tandis qu'une approche fondée sur les “droits” humains donne au besoin sa part de dignité²¹ ». [Traduction]

RECOMMANDATIONS

Que la politique linguistique de l'Assemblée législative ne se fonde pas sur les prémisses d'un modèle de « besoins », mais plutôt sur un modèle de droits qui tient compte de concepts tels que :

- le désir des députés de parler différentes langues officielles pendant les débats de l'Assemblée législative, sans égard aux besoins;
- la nécessité pour les députés de comprendre rapidement les propos à l'Assemblée législative, quelle que soit la langue officielle employée;
- la possibilité pour le public de participer efficacement à l'activité législative grâce à des services linguistiques qui permettent aux collectivités d'entendre les débats de l'Assemblée dans les différentes langues officielles.

Que lors de l'élaboration d'une politique linguistique, l'Assemblée évite d'utiliser des termes comme « besoin » pour privilégier plutôt des termes qui traduisent une approche basée sur les droits, comme « désir », « avantage », « prérogative » et « préférence ».

Interprétation large

Comme il en a été question précédemment, il est important d'interpréter les droits linguistiques dans un sens large. Pour respecter l'esprit et l'intention de la *Loi sur les langues officielles*, et particulièrement de l'article 6, l'Assemblée législative doit sérieusement envisager l'offre continue de services de traduction et d'interprétation dans toutes les langues officielles à tous les députés de l'Assemblée législative, et ce, pour toutes les séances et consultations auxquelles participent les députés.

De tels services entraînent évidemment des coûts importants et il va sans dire qu'une analyse de rentabilité pourrait s'avérer nécessaire. Cette analyse devra toutefois tenir compte des éléments suivants :

- Le coût associé aux services de traduction et d'interprétation par des tiers est non négligeable, et il faudra réfléchir à des alternatives. Il pourrait s'agir, par exemple, d'employer à temps plein des interprètes et des traducteurs qui pourraient

²¹ Solis, Manuel, « Rights vs. Human Needs », vendredi 12 septembre 2014, <https://www.adelaide.edu.au/news/news73183.html>

offrir leurs services à d'autres organisations gouvernementales lorsqu'ils ne sont pas en service à l'Assemblée législative, ce qui pourrait aussi avoir pour effet d'améliorer les services linguistiques gouvernementaux dans leur ensemble.

- L'Assemblée législative est l'assemblée du peuple. L'offre d'un tel service véhicule un symbolisme fort : il manifeste l'importance qu'accorde le gouvernement à la langue et à la culture et qu'il manifeste son engagement envers la population qu'il sert. Ce message est important.
- Les mesures de soutien des langues au Parlement et à l'Assemblée législative peuvent facilement « tomber aux oubliettes ». Pensons à la motion Corbin. Bien que le Sénat ait adopté une motion qualifiant « d'inaliénable » le droit d'utiliser une langue autochtone au Sénat, les mesures visant à concrétiser ce droit n'ont jamais pris leur envol. Malgré une mission d'information, l'analyse des coûts, divers rapports et les recommandations du Comité permanent sur le règlement, peu de progrès ont été accomplis. Aux Territoires du Nord-Ouest, notre *Loi sur les langues officielles* autorise l'utilisation des langues autochtones à l'Assemblée législative. Toutefois, pour consolider les droits linguistiques, il ne faut pas se contenter de faire des lois; il faut aussi prendre des mesures pour concrétiser des droits au-delà des missions d'information, des analyses de coûts, des rapports et des recommandations. L'Assemblée législative a l'obligation de mettre en œuvre des mesures pour soutenir les droits linguistiques.

Si, pour des raisons impérieuses, il s'avère impossible d'offrir des services de traduction et d'interprétation à l'Assemblée législative, tout ne s'arrête pas là. Il est évident que le système actuel n'est pas adéquat, ce qui nuit à la régularité et à la fréquence des services. Cette situation contrevient à l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*. Les services de traduction et d'interprétation doivent être systématiquement bonifiés afin de s'étendre à *toutes* les langues officielles avec régularité et uniformité sans qu'un député ait à en faire la demande.

L'enrichissement et l'expansion des services de traduction et d'interprétation devraient faire l'objet de discussions sérieuses entre les députés de l'Assemblée législative et l'administration de l'assemblée, et ce, dans le but d'élaborer un cadre prévoyant un mécanisme qui permettra de mettre à la disposition d'un député des services d'interprétation dans un court délai. Sans cela, les droits des députés ne sont pas réellement respectés. Il faut aussi établir un dialogue avec les membres des communautés, notamment les Aînés et les représentants des gouvernements locaux, pour comprendre les attentes des communautés quant à la diffusion des séances de l'Assemblée législative et des consultations dans les collectivités. Il ne faut pas seulement se fier à l'opinion d'un député sur les besoins et les attentes des communautés. Loin de rabaisser le travail des membres de l'Assemblée, ce commentaire se veut plutôt une affirmation de la nature collective des droits linguistiques, rappelant que c'est par la communauté que ces droits s'expriment.

RECOMMANDATION

Que les membres de l'Assemblée législative s'assurent que les services linguistiques de l'Assemblée législative respectent l'esprit et l'intention de la *Loi sur les langues officielles* en veillant à ce que les dispositions de la *Loi* soient interprétées dans un sens large et conformément aux principes énoncés par les tribunaux canadiens. Par conséquent :

- Les députés de l'Assemblée législative doivent envisager sérieusement l'offre de services d'interprétation simultanée dans les onze (11) langues officielles pour tous les débats de l'Assemblée législative. Pour ce faire, il faudra procéder à une analyse de rentabilité exhaustive, en accordant une importance particulière aux avantages inhérents qu'apporteront des services continus d'interprétation pour les députés de l'Assemblée et la population.
- S'il s'avère impossible, pour des raisons impérieuses, d'offrir des services d'interprétation simultanée dans les onze (11) langues officielles pour tous les débats de l'Assemblée législative, alors les députés, de concert avec l'administration de l'Assemblée, doivent élaborer une politique linguistique qui enrichira et étendra de manière systématique les services d'interprétation des travaux de l'Assemblée. Au moment d'élaborer cette politique, les éléments suivants devront être pris en compte :
 - * Les services d'interprétation ne doivent pas se fonder sur les besoins des députés ou la constitution de l'Assemblée à un moment donné.
 - * Il faut augmenter le nombre d'heures d'interprétation dans chaque langue officielle.
 - * Les services d'interprétation doivent être offerts de façon uniforme et fréquente, de façon à ce que les députés sachent dans quelle situation ces services sont disponibles et qu'ils n'aient pas besoin d'en faire la demande.
 - * Un député doit pouvoir obtenir les services à tout moment, rapidement, s'il souhaite exercer ses droits linguistiques.
 - * Il faudrait consulter les représentants des collectivités, notamment les Aînés et les représentants des administrations communautaires, pour évaluer les attentes des communautés à l'égard de la diffusion des débats de l'Assemblée législative et des rencontres communautaires auxquelles participent des représentants et des députés de l'Assemblée législative.

Ces recommandations peuvent être perçues comme trop drastiques ou idylliques. Toutefois, considérons par exemple la situation au Kosovo. Pendant plusieurs années, aucun Serbe n'a siégé à l'Assemblée et la traduction en serbe, n'étant pas jugée essentielle, est disparue²². Or, contrairement au Kosovo, l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest peut jouer le rôle de pilier et défenseur le plus proactif des droits linguistiques qu'elle a elle-même créés.

²² Zivkovic, Jasmina; *Serbian member of the Kosovo Assembly speaking at the International Association of Language Commissioners AGM and Conference in Kosovo May 3, 2018.*

QUESTIONS SECONDAIRES SOULEVÉES LORS DE L'ENQUÊTE

Problèmes techniques dans la diffusion

La réponse de l'Assemblée législative fait référence à des « contraintes techniques » qui empêchent l'enregistrement et la diffusion dans les collectivités ténosées de la majorité des débats ayant bénéficié d'une interprétation. Bien que l'Assemblée législative n'ait pas donné de détails quant à ces contraintes, il faut reconnaître que cela peut être une source de problèmes.

CONCLUSION

L'Assemblée législative fait état de contraintes techniques qui empêchent l'enregistrement et la diffusion de ses débats.

Comme l'affirme l'arrêt *Quigley*²³, la diffusion est un service. De plus, étant donné l'importance pour les collectivités de participer à l'activité législative, la nature même de l'Assemblée législative justifie que ce service soit offert dans *toutes* les langues officielles et *toutes* les collectivités, conformément aux paragraphes 11(1) et 11(2) de la *Loi*. Le paragraphe 11(3) traite également de la nécessité d'interpréter largement le droit d'obtenir des services dans les langues officielles autochtones, conformément aux « sources ou manifestations de ces droits collectifs ». Nous avons déjà établi ici que les droits linguistiques étaient des droits collectifs. Par ailleurs, comme on l'a dit plus haut, les droits conférés aux députés de l'Assemblée législative par l'article 6 de la *Loi* le sont également aux collectivités représentées à l'Assemblée. Pour toutes ces raisons, il est impératif de régler les problèmes techniques empêchant l'enregistrement et la diffusion des débats de l'Assemblée législative, peu importe la nature de ces problèmes. Ainsi, les membres du public pourront participer à l'activité législative de façon plus riche et plus significative.

RECOMMANDATION

Que l'Assemblée législative rende prioritaire la résolution des problèmes techniques qui empêchent l'enregistrement et la diffusion de ses débats, étant donné que les droits linguistiques des députés de l'Assemblée législative s'appliquent également aux collectivités représentées.

²³ *supra*, p. 5

Disponibilité d'interprètes et de traducteurs qualifiés

Dans sa réponse, l'Assemblée législative admet que le nombre d'interprètes et de traducteurs disponibles est limité, particulièrement pour certaines langues autochtones. Cela ne fait aucun doute; chacun de mes prédécesseurs a d'ailleurs souligné le manque d'interprètes et de traducteurs adéquatement formés. Cette question a notamment fait l'objet, en 1996, d'un rapport spécial sur la privatisation du Bureau des langues et ses répercussions sur les services d'interprétation et de traduction. À peu près à la même époque, la fermeture du programme de formation en interprétation et en traduction du Collège Aurora a aussi suscité des inquiétudes. Il n'existe plus aujourd'hui aucun programme officiel de formation en interprétation ou en traduction aux Territoires du Nord-Ouest.

Il semble que le manque d'interprètes et de traducteurs soit un problème récurrent. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation propose comme seule ressource, sur son site Web, une liste d'interprètes et de traducteurs en langues autochtones, sans donner plus de précisions sur leur formation ou leur expertise.

CONCLUSION

La réponse de l'Assemblée législative confirme les inquiétudes quant au manque d'interprètes et de traducteurs adéquatement formés aux Territoires du Nord-Ouest, notamment pour certaines langues autochtones, et à l'absence de programme officiel de formation en interprétation ou en traduction aux Territoires du Nord-Ouest.

Bien qu'il soit difficile de trouver des interprètes et des traducteurs adéquatement formés, il revient à l'Assemblée législative de relever ce défi afin de se conformer à la *Loi sur les langues officielles* et de garantir les droits qui y sont établis en offrant à la population les meilleurs services possible.

L'Assemblée législative, en concertation avec le ministre responsable des langues officielles, doit veiller à ce que les députés et les ministères du GTNO aient accès en tout temps à des interprètes et traducteurs adéquatement formés. Elle doit prévoir un programme de formation exhaustif, menant à une profession valorisée. Ce programme doit être conçu de façon méthodique, comprendre une formation de base et des possibilités de spécialisation, et mener à l'obtention d'un titre reconnu.

RECOMMANDATION

Que l'Assemblée législative, en concertation avec le ministre responsable des langues officielles, mette en place un programme de formation d'interprètes et de traducteurs compétents pour répondre aux besoins de l'Assemblée législative et du GTNO en tout temps. Le programme de formation doit être exhaustif et mener à une profession valorisée. Il doit être conçu de façon méthodique, comprendre une formation de base et des possibilités de spécialisation, et mener à l'obtention d'un titre reconnu.

Statistiques

Dans sa réponse, l'Assemblée législative explique qu'elle ne compile pas de statistiques sur le nombre de demandes de services de traduction et d'interprétation.

CONCLUSION

L'Assemblée législative ne compile pas de statistiques sur le nombre ou la nature des demandes de services de traduction et d'interprétation faites par les députés.

La compilation de statistiques est nécessaire à l'évolution de la culture entourant les services linguistiques offerts à l'Assemblée législative. Ces statistiques permettent en effet l'analyse des tendances et des enjeux, et donc la mise en place des meilleurs projets, processus et procédures pour promouvoir les services linguistiques à l'Assemblée législative.

RECOMMANDATION

Que l'Assemblée législative commence à compiler des statistiques sur le nombre de demandes de services de traduction et d'interprétation dans le cadre d'un projet global de changement de la culture entourant les services linguistiques offerts.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

1. La *Loi sur les langues officielles* bénéficie d'un statut quasi constitutionnel.
2. Les droits linguistiques sont des droits positifs de nature collective qui imposent des obligations générales au gouvernement dans le cadre de ses pratiques de bonne gouvernance.
3. À l'heure actuelle, l'Assemblée législative a choisi une approche fondée sur les besoins pour l'offre des services d'interprétation et de traduction à l'Assemblée législative.
4. L'Assemblée législative fait état de contraintes techniques qui empêchent l'enregistrement et la diffusion de ses débats.
5. La réponse de l'Assemblée législative confirme les inquiétudes quant au manque d'interprètes et de traducteurs adéquatement formés aux Territoires du Nord-Ouest, notamment pour certaines langues autochtones, et à l'absence de programme officiel de formation en interprétation ou en traduction aux Territoires du Nord-Ouest.
6. L'Assemblée législative ne compile pas de statistiques sur le nombre ou la nature des demandes de services de traduction et d'interprétation faites par les députés.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Que soit reconnue et prise en compte la nature quasi constitutionnelle de la *Loi sur les langues officielles*, notamment l'article 6, dans l'interprétation de cette loi.
2. Que la politique linguistique de l'Assemblée législative ne se fonde pas sur les prémisses d'un modèle de « besoins », mais plutôt sur un modèle de droits qui tient compte de concepts tels que :
 - le désir des députés de parler différentes langues officielles pendant les débats de l'Assemblée législative, sans égard aux besoins;
 - la nécessité pour les députés de comprendre rapidement les propos tenus à l'Assemblée législative, quelle que soit la langue officielle employée;
 - la possibilité pour le public de participer efficacement à l'activité législative grâce à des services linguistiques qui permettent aux collectivités d'entendre les débats de l'Assemblée dans les différentes langues officielles.

3. Que lors de l'élaboration d'une politique linguistique, l'Assemblée évite d'utiliser des termes comme « besoin » pour privilégier plutôt des termes qui traduisent une approche basée sur les droits, comme « désir », « avantage », « prérogative » et « préférence ».
4. Que les membres de l'Assemblée législative s'assurent que les services linguistiques de l'Assemblée législative respectent l'esprit et l'intention de la *Loi sur les langues officielles* en veillant à ce que les dispositions de la *Loi* soient interprétées dans un sens large et conformément aux principes énoncés par les tribunaux canadiens. Par conséquent :
 - Les députés de l'Assemblée législative doivent envisager sérieusement l'offre de services d'interprétation simultanée dans les onze (11) langues officielles pour tous les débats de l'Assemblée législative. Pour ce faire, il faudra procéder à une analyse de rentabilité exhaustive, en accordant une importance particulière aux avantages inhérents de tels services pour les députés et la population.
 - S'il s'avère impossible, pour des raisons impérieuses, d'offrir des services d'interprétation simultanée dans les onze (11) langues officielles pour tous les débats de l'Assemblée législative, alors les députés, de concert avec l'administration de l'Assemblée, doivent élaborer une politique linguistique qui enrichira et étendra de manière systématique les services d'interprétation des travaux de l'Assemblée. Au moment d'élaborer cette politique, les éléments suivants devront être pris en compte :
 - * Les services d'interprétation ne doivent pas se fonder sur les besoins des députés ou la constitution de l'Assemblée à un moment donné.
 - * Il faut augmenter le nombre d'heures d'interprétation dans chaque langue officielle.
 - * Les services d'interprétation doivent être offerts de façon uniforme et fréquente, de façon que les députés sachent dans quelle situation ces services sont disponibles et qu'ils n'aient pas besoin d'en faire la demande.
 - * Un député doit pouvoir obtenir les services à tout moment, rapidement, s'il souhaite exercer ses droits linguistiques.
 - * Il faudrait consulter les représentants des collectivités, notamment les Aînés et les représentants des administrations communautaires, pour évaluer les attentes des communautés à l'égard de la diffusion des débats de l'Assemblée législative et des rencontres communautaires auxquelles participent des représentants et des députés de l'Assemblée législative.
5. Que l'Assemblée législative rende prioritaire la résolution des problèmes techniques qui empêchent l'enregistrement et la diffusion de ses débats, étant donné que les droits linguistiques des députés de l'Assemblée législative s'appliquent également aux collectivités représentées.

6. Que l'Assemblée législative, en concertation avec le ministre responsable des langues officielles, mette en place un programme de formation d'interprètes et de traducteurs compétents pour répondre aux besoins de l'Assemblée législative et du GTNO en tout temps. Le programme de formation doit être exhaustif et mener à une profession valorisée. Il doit être conçu de façon méthodique, comprendre une formation de base et des possibilités de spécialisation, et mener à l'obtention d'un titre reconnu.
7. Que l'Assemblée législative commence à compiler des statistiques sur le nombre de demandes de services de traduction et d'interprétation dans le cadre d'un projet global de changement de la culture entourant les services linguistiques offerts.

Le tout respectueusement soumis en ce 25^e jour de mai 2018.



Shannon R. W. Gullberg
Commissaire aux langues des Territoires du Nord-Ouest