

Compte rendu de la conférence 2015 de l'AICL à OTTAWA

Nouveaux défis, nouvelles perspectives – Protéger les droits, promouvoir le pluralisme linguistique

Colin H. Williamsⁱ

St Edmund's College, Université Cambridge, et School of Welsh, Université Cardiff, Royaume-Uni

Contexte

Les 20 et 21 mai 2015, des commissaires linguistiques, fonctionnaires, universitaires et autres professionnels venant de différents coins du monde se sont réunis à Ottawa, Canada, pour la deuxième conférence de l'Association internationale des commissaires linguistiques (AICL). Créée en mai 2013 à Dublin, Irlande, l'AICL soutient et défend les droits, l'égalité et la diversité linguistiques, et appuie les commissaires pour qu'ils remplissent leurs fonctions en conformité aux normes professionnelles les plus rigoureuses. L'Association est composée de représentants de régions et pays comptant des commissaires linguistiques, dont le Canada (niveau fédéral, Ontario, Nouveau-Brunswick et Nunavut), la Catalogne, l'Irlande, le Kosovo, l'Afrique du Sud, le Sri Lanka et le Pays de Galles.

Le 19 mai, les conférenciers ont été accueillis à Ottawa par Son Excellence, le très honorable David Johnston, gouverneur général du Canada, à sa résidence officielle, Rideau Hall. Dans son allocution, le gouverneur général a réitéré l'importance des langues officielles pour la prestation des services publics et la cohésion sociale. Il a aussi exprimé le souhait que les conférenciers de l'étranger apprennent des pratiques exemplaires canadiennes et, en retour, bénéficient de l'échange de vues, de pratiques et de visions rendu possible par les spécialistes réunis.

La conférence a été habilement organisée et animée par l'Institut des langues officielles et du bilinguisme de l'Université d'Ottawa, en collaboration avec le Commissariat aux langues officielles (COL). Le professeur Richard Clément et ses collègues méritent particulièrement des remerciements pour avoir réuni des conférenciers fascinants, choisi un endroit idéal et créé un environnement propice aux échanges constructifs.

Le matin du 20 mai 2015, les conférenciers ont été accueillis à l'Université d'Ottawa par le professeur Gary Slater, vice-recteur associé aux affaires étudiantes. Graham Fraser, commissaire aux langues officielles du Canada et président de l'AICL, a prononcé le discours inaugural.

Les axiomes du commissaire Fraser

Après s'être réjoui de l'expansion de l'AICL, le commissaire aux langues officielles s'est attardé à trois axiomes ayant influencé la vitalité des langues officielles. Le premier est l'importance des espaces linguistiques et les conditions qui déterminent l'utilisation de langues particulières dans des circonstances et des endroits précis. L'accent qu'il a porté à l'importance des espaces et des réseaux pour la transmission et l'usage de la langue tombait à point nommé en raison du changement dans le déploiement et la nature des réseaux linguistiques au Canada. Cette dimension spatiale se précise en délimitant une série d'espaces linguistiques, dont il faut tenir compte pour déterminer la vitalité ou non d'une communauté de langue officielle. Ces espaces peuvent être ouverts, fermés, fluides, délimités, réglementés et surveillés ou encore anarchiques, satisfaisants, contestés, bondés, confus, autonomes ou non, cachés et mystérieux, exclusifs ou partagés.

Le deuxième axiome est le rôle central des technologies de l'information (TI) dans la prestation des services et la création de nouvelles communautés. Ainsi, même si l'on reconnaît que les réseaux

linguistiques peuvent être stables et bien outillés, on doit mettre en garde contre l'adoption des TI et des systèmes de communication rapides, car lorsque les réseaux sont créés à partir de l'intelligence artificielle et du cyberspace et qu'ils en dépendent trop, ils peuvent réduire la valeur de l'interaction humaine sur laquelle repose une si grande partie de notre quête de sens.

Le troisième axiome énoncé par Fraser, les communautés multiples, évoque le besoin d'être conscient de la nature entrecroisée des communautés formelles et informelles qui façonnent nos vies. M. Fraser prône une plus grande conscience de l'interaction entre les systèmes de prestation des services publics et les communautés dynamiques, en soulignant que certains types de communauté sont privés de la gamme complète des services offerts. Il s'agit d'un problème croissant puisque de plus en plus de services publics sont fournis en ligne, officiellement bilingues et égaux dans leur contenu, mais n'offrant aucune garantie qu'ils satisfont les attentes et les demandes des communautés de langues officielles. Alors que ces pratiques respectent incontestablement les exigences en matière d'égalité juridique, elles peuvent ne pas répondre aussi bien aux besoins spécifiques de différentes communautés. Webber a anticipé cette tendance lorsqu'il a défini, en 1964, le concept de la communauté sans proximité (*community without propinquity*), qui montre le potentiel pour les bases alternatives et radicales de l'orientation communautaire dont nous sommes témoins aujourd'hui sous forme de communautés virtuelles, et la suppression de certains obstacles structurels qui empêchaient ou limitaient auparavant l'interaction humaine. Mais de telles conceptions de la communauté révèlent l'inexorable déclin de la communication en personne, à mesure que les services bancaires, postaux et gouvernementaux sont automatisés et distancés du client. On peut alors se demander quels sont les effets sur une population, surtout quand les services sont offerts dans la langue dominante par souci d'efficacité, de normalisation et de la nécessité de servir la majorité démocratique. Quelle valeur revêtent alors l'égalité, la reconnaissance des minorités et la pleine représentation dans les affaires de l'État pluraliste?

Après l'allocution inaugurale du commissaire, la première matinée a été consacrée aux droits linguistiques et aux moyens dont disposent les commissaires linguistiques pour tenir les gouvernements responsables. Le premier de cinq panels de la conférence s'est attardé à l'enjeu de politique pratique de donner effet aux conseils des commissaires, ce qui passe par l'art de la recommandation et du suivi. Dans le deuxième panel, les fonctionnaires canadiens ont précisé comment les gouvernements répondent aux recommandations du commissaire aux langues officielles. Le troisième panel s'est penché sur la question du changement des mentalités quant à la valeur du pluralisme linguistique. Dans le quatrième panel, il a été question des moyens d'assurer la conformité et des conditions dans lesquelles les plaignants et le Commissariat peuvent, en dernier ressort, avoir recours aux tribunaux.

La deuxième journée était consacrée aux thèmes de la langue et des conflits linguistiques. Enfin, le cinquième panel a traité de la protection et de la promotion des langues autochtones.

Les principaux enjeux suivants ont été abordés et analysés dans la structure thématique du programme de la conférence : stratégies et ressources; revitalisation des langues autochtones; mesure et évaluation; action et implémentation; détermination des objectifs et modification des comportements; dialogue et communication; réconciliation postconflit; partenariat et développement; acteurs internationaux : mandat, buts, ressources et impact.

Panel 1 : Des conseils efficaces – l'art de la recommandation et du suivi

La première importante session s'intitulait « Rendre les gouvernements imputables », de laquelle il est clairement ressorti que les commissaires et leur équipe ont dû injecter une bonne dose de persuasion et

de prudence dans leurs relations avec leurs principaux intéressés, notamment les gouvernements fédéraux, provinciaux ou régionaux. La maxime suivante a été retenue de la matinée : « Commissaires : connaissez vos obligations et exercez vos pouvoirs! » Cependant, on peut se demander quelles sont les cibles véritables des réformes et des résultats. En théorie, les commissaires adressent leurs commentaires et recommandations au gouvernement *en soi*, mais en réalité lorsqu'il s'agit d'implémentation, tout changement important est apporté par des individus particuliers, souvent connus, que ce soit au niveau de ministre, de sous-ministre, de haut fonctionnaire ou de chef d'organisme. En termes généraux, une telle interaction, lorsqu'elle est perçue comme un processus à long terme au lieu d'une intervention unique, exige une bonne compréhension du contexte dans lequel la réforme anticipée serait engagée. Ainsi, les commissaires et leur équipe doivent développer une sensibilité politique et faire preuve de savoir-faire. Souvent, cela s'accompagne d'un bon degré de pragmatisme et d'empathie mutuelle concernant les mesures à prendre.

Les commissaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, qui ont ouvert cette session, ont tous deux reconnu que les ministères s'attendaient surtout à une orientation spécifique et à des recommandations précises de leur part qui, avec le temps, ont donné lieu à une culture de pratiques exemplaires concernant les choses à faire et à éviter.

Selon eux, un enjeu important est de choisir le moment opportun, c'est-à-dire savoir quand intervenir et quand il est préférable d'attendre. Cette décision repose en partie sur l'impact potentiel de l'intervention, mais aussi sur les ressources dont disposent les commissaires et leur utilisation efficace. Les commissaires provinciaux doivent aussi s'assurer de l'engagement judicieux des fonds publics.

Selon François Boileau, commissaire aux services en français de l'Ontario, il faut formuler des recommandations précises pouvant être mises en œuvre. Il a ensuite donné un exemple de recommandation à **éviter** :

« Le commissaire recommande que la ministre déléguée aux affaires francophones, conjointement avec ses collègues du Cabinet, dresse un plan d'action pour faire en sorte que les populations sous-desservies ont accès aux services en français, conformément à l'esprit et à la lettre de la *Loi sur les services en français*. »

Cette formulation était considérée comme trop générale et, par conséquent, le gouvernement ne savait pas trop comment procéder. Il a plutôt proposé de rédiger des recommandations concrètes en appliquant les directives suivantes :

- Être aussi précis que possible.
- S'assurer de la compréhension des gestionnaires intermédiaires.
- Fixer une date limite.
- Faire preuve de patience et de persistance.
- Reconnaître qu'une recommandation est un aspect du dialogue avec le gouvernement.
- Recommandation ou persuasion : savoir formuler une recommandation pour retenir l'attention.

François Boileau a donné l'exemple suivant de l'art de rédiger une recommandation :

Avant (2007-2008) : « Le commissaire recommande que la ministre propose une réglementation claire pour encadrer la prestation des services en français en passant un marché avec un tiers, qui a accepté de fournir des services au nom d'un organisme du gouvernement ou dans le cadre d'un partenariat

public-privé ». Après (2009-2010) : « Le commissaire aux services en français recommande fortement à la ministre déléguée aux affaires francophones de faire un suivi de ses recommandations et de créer, d'ici 2010-2011, un cadre réglementaire pour les services offerts par des tiers afin d'éliminer les lacunes existantes ».

Le conseiller avisé ne doit pas oublier que toutes les parties à la mise en œuvre de la *Loi sur les services en français* sont engagées dans un dialogue permanent et qu'il est plus facile d'atteindre les résultats escomptés en dégagant une compréhension commune des réalisations possibles dans un délai précis.

Katherine d'Entremont, commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick, a présenté les considérations et questions suivantes qu'elle considérait comme les plus pertinentes pour la formulation des recommandations du Commissariat. Une condition essentielle est que toutes les recommandations font suite à l'analyse d'experts d'une situation donnée.

- Les recommandations sont-elles basées sur des preuves?
- Sont-elles correctives et constructives plutôt que punitives?
- Les rôles sont-ils clairs?
- La responsabilité de la mise en œuvre est-elle définie?
- Les effets de la recommandation sont-ils mesurables?
- Les échéances sont-elles réalistes?
- Les recommandations inciteront-elles l'organisation cible à agir?

Un deuxième aspect des pratiques exemplaires du Nouveau-Brunswick était la gestion judicieuse des communications, particulièrement la publication des rapports d'enquête. Pour ce faire, il faut décider si l'information est dans l'intérêt public, puis déterminer ses destinataires. Si l'on décide de publier un rapport d'enquête, il faut en fixer l'échéance, puis choisir entre une publication en ligne ou un communiqué de presse. Quel impact aura la publication des recommandations et des conclusions de l'enquête? Est-ce que cela trouvera écho chez les citoyens? Est-ce que la publication incitera l'organisation à agir?

Dans son exposé, la commissaire Meri Huws du Pays de Galles a délivré des messages similaires et a précisé sa conception du processus décisionnel du Commissariat à la langue galloise. À son avis, les principaux déterminants de ce processus sont la qualité des données probantes recueillies, le maintien de relations adéquates, et le choix des cibles et des outils.

Les maximes associées à ces pratiques relativement nouvelles (la commissaire à la langue galloise est entrée en fonction en avril 2012) sont la simplicité, la recherche de clarté et le souci de persévérance. Selon la commissaire, les décisions délicates et épineuses que doit prendre le Commissariat sont souvent formulées sous forme de questions génériques, comme le moment propice où intervenir ou exercer les pouvoirs et les moyens d'obtenir l'appui de la communauté.

En somme, on a reconnu que les interventions inadéquates et l'incohérence peuvent menacer l'intégrité et la capacité du Commissariat à avoir un impact durable et à changer les comportements. En définitive, M^{me} Huws estime que sa pratique professionnelle et le processus décisionnel s'apparentent davantage à un art qu'à une science. Puisque son travail est principalement ancré dans l'application de la psychologie, le processus décisionnel doit tenir compte de la réponse anticipée du public visé.

Il a ensuite été question de l'expérience de l'Irlande dans la formulation de recommandations et la mise en œuvre des réformes touchant les droits linguistiques.

Le commissaire à la langue irlandaise Rónán Ó Domhnaill a d'abord précisé que la constitution de l'Irlande reconnaît deux langues officielles : l'irlandais et l'anglais. Avant l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 2003ⁱⁱ, le seul recours que pouvaient exercer les citoyens était de faire appel aux tribunaux, ce qui était coûteux en temps et en argent. La Loi de 2003 a créé le Commissariat aux langues officielles, chargé de traiter les plaintes liées à la langue déposées par les citoyens et de surveiller la conformité des organismes publics à la Loi. Cependant, la Loi renfermait peu de dispositions spécifiques, car les programmes linguistiques devaient favoriser l'amélioration progressive des services linguistiques. Le commissaire a ajouté que depuis sa création en 2003, le Commissariat irlandais a traité plus de 7 000 plaintes (dont une grande partie visait les ministères et les bureaux gouvernementaux ainsi que les autorités locales), a mené plus de 100 enquêtes, et a présenté 7 rapports aux assemblées du Parlement (*Oireachtas*), lesquels ont été examinés par le Comité mixte de la surveillance publique et des pétitionsⁱⁱⁱ. Il est important de mentionner qu'en janvier 2015, le commissaire a recommandé au Comité de créer et de tenir un registre public, afin de surveiller plus efficacement la réponse des organisations aux recommandations du commissaire.

Les décisions les plus importantes à prendre dans les cas individuels concernent souvent leur transmission à un échelon supérieur et le moment de le faire. Ces décisions relèvent du jugement et comportent les questions suivantes : quelle est la meilleure façon d'influencer le comportement de l'organisation cible et de convaincre l'organisme public? Quelle est la meilleure approche de suivi, par courrier, téléphone ou en personne? Si ces méthodes échouent, faut-il employer une approche formelle?

Le commissaire a pesé les avantages d'utiliser la tactique de la dénonciation et de la stigmatisation afin de changer l'attitude et le comportement des chefs des organismes publics qui n'ont pas rempli leurs obligations linguistiques. Il a fait savoir à l'assistance que le Comité avait le pouvoir d'ajouter et de supprimer du registre les organismes ayant réglé les problèmes à sa satisfaction. Quoi qu'il en soit, cette tactique procure des gains à court terme seulement et, si elle n'est pas accompagnée d'autres stratégies et instruments, elle risque d'être moins efficace pour inciter les institutions à opérer une réforme structurelle et à changer en permanence leur comportement acquis.

L'ancien commissaire, Sean Ó Cuirreáin, se souciait particulièrement de protéger son indépendance, de sorte qu'on peut se demander si le Commissariat a accompli son travail avec trop d'efficacité. Lorsque M. Cuirreáin a démissionné en décembre 2014, il était largement reconnu que les instances politiques et administratives avaient réagi très négativement à la tactique de la stigmatisation. C'est pourquoi la délicate tâche de protéger le statut, les ressources et la capacité d'agir du Commissariat incombe au commissaire actuel. Cela se ressent particulièrement lorsqu'il faut décider du moment d'intervenir dans un cas. Plusieurs méthodes peuvent être suggérées pour renforcer l'indépendance du commissaire. Un aspect fondamental pour ce faire est la provenance du financement de l'organisme. Le commissaire a conclu que les ressources ne devraient pas dépendre des ministères, mais devraient plutôt provenir directement du Parlement. Le Commissariat serait alors responsable du recrutement et de la dotation, dans l'enveloppe budgétaire allouée par le Parlement. Il est actuellement suggéré d'ajouter une disposition relative au Commissariat à la constitution, comme cherche à le faire le bureau de l'ombudsman. Une autre suggestion est de comparer les ressources

du Commissariat à celles du Cabinet du président, et une troisième consiste à légiférer les ressources du Commissariat en prévoyant une augmentation en fonction de l'inflation. Des mesures similaires pourraient aussi être adoptées par plusieurs organismes représentés à la conférence. L'enjeu posé par le lien entre les ressources, la capacité et la liberté d'action et l'assurance de l'indépendance est un thème récurrent dans la majorité des cas abordés à la conférence et, en conséquence, mérite qu'on s'y attarde à l'avenir dans les analyses comparatives des commissaires, ombudsmans et organismes de réglementation linguistiques.

L'ombudsman catalan, Rafael Ribó, l'hôte de la conférence inaugurale de l'AICL tenue en mars 2014, a exprimé sa frustration devant ses pouvoirs limités à opérer un changement dans plusieurs organismes espagnols menant leurs activités en Catalogne. Il a employé l'expression : « liberté catalane, entraves espagnoles » pour décrire cette tension dans son intervention de rapporteur. Il se demande à quel point l'ombudsman catalan est indépendant et dans quelles sphères. Alors que l'ombudsman a fait de grands progrès pour exercer son autorité dans les activités et les services du gouvernement catalan, il n'en demeure pas moins que l'intransigeance de certaines instances de l'État espagnol, comme le système juridique et les forces de l'ordre, nuit sensiblement au progrès en Catalogne. Par contre, comme dans tous les cas infranationaux discutés à la conférence, la gouvernance territoriale catalane est limitée, s'exerçant dans un système étatique défavorable. Pour répondre à ce dilemme structurel, l'ombudsman a réitéré le besoin de jeter des ponts dans ce contexte difficile.

Panel 2 : Réceptivité des gouvernements

Le deuxième panel a porté sur la réceptivité des différents ordres de gouvernement dans la hiérarchie politique canadienne aux interventions de leur commissaire respectif. Le thème commun était la réponse institutionnelle aux recommandations des commissaires linguistiques et leur impact.

Marc Tremblay, directeur exécutif du Centre d'excellence des langues officielles, Secrétariat du Conseil du Trésor, a donné six conseils judicieux sur la façon dont le gouvernement et les commissaires peuvent structurer leurs interactions.

Selon le premier, les deux parties devraient offrir et recevoir des conseils en temps opportun afin d'accroître l'efficacité du COL pour protéger la dualité linguistique. Le deuxième consiste à mettre l'accent sur la réflexion et l'action stratégiques. Le troisième est le besoin d'une réponse mesurée et raisonnée qui sera maintenue à long terme. Le quatrième propose de faire preuve de réalisme et de gérer les attentes afin de produire des résultats qui sont proportionnels et réalisables. Le cinquième consiste à formuler des réponses et à prendre des mesures axées sur les solutions ainsi qu'à éviter les conflits structurels et la partisanerie. Selon le sixième, il est essentiel de maintenir une culture d'impartialité afin d'assurer la réceptivité et les progrès continus.

Voilà de solides principes pratiques provenant d'un fonctionnaire expérimenté du système canadien, qu'on aurait grandement intérêt à adopter ailleurs.

Line Pinet, directrice, Francophonie canadienne et langues officielles du Nouveau-Brunswick, a fait part de ses réflexions sur l'esprit de coopération qui caractérise la relation entre le gouvernement

et le commissaire aux langues officielles du Nouveau-Brunswick. Malgré la gestion complexe de différents rôles, fonctions et responsabilités, elle estime qu'il est absolument nécessaire de collaborer. Le commissaire et l'exécutif ont reconnu qu'il faut du temps pour modifier les comportements et les institutions. La persistance dont a fait preuve le commissaire, qui a réitéré ses messages dans six rapports annuels, a eu les effets escomptés : la majorité des réformes recommandées ont récemment été mises en œuvre dans le système linguistique. En somme, l'évaluation à long terme est aussi cruciale que les politiques factuelles pour l'élaboration d'une stratégie globale et l'application de la *Loi sur les langues officielles*.

Dans le même ordre d'idées, Kelly Burke, sous-ministre adjointe, Office des affaires francophones de l'Ontario, a souligné le rôle important du commissaire linguistique pour établir le programme du gouvernement, ce que reconnaissent les hauts fonctionnaires dans un esprit d'ouverture et de respect mutuel. La relation a considérablement changé à la suite des réformes de la Loi en 2013 et 2014, qui ont accru l'autonomie du commissaire aux services en français, François Boileau, et modifié le processus de production de rapports. Selon M^{me} Burke, cette maturation dénote une relation stable et positive entre les principaux intervenants, qui prend la forme de réunions bimensuelles constructives afin d'anticiper les problèmes en évolution et de formuler des réponses.

Un deuxième changement important était l'extension de la définition de la population francophone de l'Ontario, c'est-à-dire les clients et bénéficiaires légitimes des services garantis par la *Loi sur les services en français*. L'élargissement de la clientèle a changé la dynamique et a rendu le Commissariat linguistique plus pertinent pour une plus grande proportion de citoyens ontariens. Alors que ce changement a été apprécié, on a reconnu que la réforme a posé de nouveaux défis à la prestation des services.

Le quatrième collaborateur du panel, Stéphane Cloutier, directeur de la Division des langues officielles, ministère de la Culture et du Patrimoine du Nunavut, a décrit le caractère unique de ce territoire. La gestion simultanée de trois langues officielles (français, anglais et inuit) a suscité d'importantes difficultés juridiques et psychosociales par rapport au statut de la langue autochtone. Des efforts considérables étaient nécessaires pour renforcer les aspects de la planification du contenu et du statut, afin de maintenir le programme de revitalisation. L'exposé a cerné quatre principaux défis liés aux enjeux de capacité, de diversité, de dialectes et de ressources. On souhaite présenter à l'avenir plus de détails et d'exemples pratiques de la nature précise de la relation entre la Division des langues officielles et le commissaire linguistique, vu leur importance pour les efforts à consentir pour surmonter les défis cernés.

Les séances de l'après-midi ont été consacrées à la promotion et à la protection du pluralisme linguistique. Le discours d'ouverture a été prononcé par Nicoletta Mariolini, qui est déléguée fédérale au plurilinguisme de la Suisse depuis le 1^{er} août 2013. Elle a exposé les cinq piliers de la politique linguistique suisse. La première intervention pour maintenir le régime linguistique a été de renforcer le plurilinguisme institutionnel, surtout au moyen de la traduction de documents officiels et de la politique fédérale d'achat, qui a fourni une base financière au plurilinguisme opérationnel. Le deuxième instrument était la promotion des trois langues officielles (le français, l'allemand et l'italien) dans l'administration publique par l'État. Le troisième consistait à favoriser la

compréhension et l'échange cohérent entre les communautés linguistiques. Le quatrième instrument était l'appui financier accordé par l'État aux cantons bilingues, alors que le cinquième était la protection et la promotion de l'italien et du romanche et de leur culture dans les cantons de Ticino et de Graubünden.

La stratégie d'intercompréhension dans l'administration publique suisse permet et requiert la liberté de choisir une langue de communication et une langue de travail parmi les langues officielles; d'utiliser la langue maternelle; de réfléchir et de travailler dans différentes langues officielles; et de faire preuve de réceptivité aux trois langues officielles. Par conséquent, le modèle d'administration publique repose principalement sur le concept de « réceptivité multilingue ».

Malgré les dispositions réglementaires en vigueur, M^{me} Mariolini a fait savoir que le gouvernement fédéral avait reconnu la nécessité de réviser la réglementation de l'administration fédérale. Une nouvelle loi était nécessaire pour rétablir l'équilibre et la stabilité du système fédéral. Elle a précisé qu'il avait été difficile de mettre en œuvre la version précédente de la réglementation en raison de la forte résistance au changement. C'est pourquoi, afin de renforcer la politique de multilinguisme et la cohésion nationale, le Parlement et le gouvernement suisses ont demandé de réviser la réglementation, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014.

Depuis la révision, la déléguée s'acquitte d'une responsabilité accrue, devant intervenir dans des processus clés pour promouvoir le multilinguisme; diriger le processus de mise en œuvre et surveiller les mesures politiques; faire le pont entre les niveaux stratégique et technique; et assurer la liaison entre les niveaux interne, national et international. Pour ce qui est du comportement réglementaire, elle doit motiver et convaincre, puisque gouverner par « décret » n'est pas une option. En pratique, cela demande de faire des compromis entre les idéaux et la réalité, ainsi qu'assurer la cohérence des stratégies internes et externes. Le vrai défi à relever est de transformer les priorités, les buts et les objectifs en actions et résultats efficaces, efficients et concrets en vue de rapprocher les régions linguistiques, les organisations nationales externes et l'administration fédérale suisse.

Pour assurer l'efficacité des actions, on a reconnu l'importance de l'autorité législative qui sous-tend le rôle de la déléguée. En se basant sur son expérience, la déléguée a défini le rôle crucial que le soutien politique joue dans la gestion efficace du plurilinguisme à titre de politique étatique. Les conférenciers, qui se soucient de la vitalité des populations multilingues dans les États socialement complexes, ont retenu avec empressement la leçon transmise : il faut choisir judicieusement les dirigeants par crainte d'empirer la situation!

Panel 3 : Changement des mentalités

Concernant le changement des mentalités au Canada, on peut se demander si la relation entre les deux communautés de langues officielles peut être décrite ou non comme deux solitudes ou si la situation a évolué de sorte qu'elles offrent une image miroir l'une de l'autre. Le président du panel, Carsten Quell, directeur, Politiques et recherche du COL, a posé plusieurs questions fondamentales pour lancer la discussion.

De quelle façon peut-on définir et réconcilier la vision du monde de la majorité et de la minorité? L'opinion d'une communauté linguistique, par exemple majoritaire, au sujet d'une communauté linguistique minoritaire est-elle importante pour la minorité, pour la majorité? Est-ce qu'elle importe pour le gouvernement du territoire où résident les deux communautés?

Si un changement des mentalités s'impose, à qui en revient la responsabilité et quel rôle doit jouer l'apprentissage de la langue seconde? Certains diront qu'au Canada hors Québec, l'opinion que les anglophones avaient auparavant des francophones n'était pas aussi favorable que celle d'aujourd'hui. Dans son évaluation de la motivation à apprendre une langue seconde, M. Quell s'est interrogé sur le rôle que joue l'ambition individuelle dans l'acquisition des connaissances par rapport à la volonté de renforcer la cohésion du groupe. Est-ce que l'apprentissage du français langue seconde contribue à changer les mentalités? Quel est le rôle de l'ambition individuelle dans l'éducation optimale de l'enfant par rapport à des objectifs plus nobles, comme la cohésion nationale?

Nous abordons ici des émotions et des idéologies contestées, un thème récurrent dans les séances de questions-réponses.

Dyfan Sion, directeur, Politiques et recherche, Commissariat à la langue galloise, a fait part de ses réflexions sur la mise en œuvre de la politique en matière de langue galloise et la relation entre le gouvernement gallois et le Commissariat. Il a reconnu l'existence d'un consensus politique à l'appui du gallois, ce qu'il considère comme encourageant puisque 23 % seulement de la population du Pays de Galles parle cette langue dans une certaine mesure, alors que l'enquête sur l'usage du gallois (2013-2014) a révélé que seulement 11 % ou 310 600 Gallois de 3 ans et plus parlaient couramment gallois.

Cependant, alors que le gouvernement a récemment révisé sa stratégie linguistique, il ne prête toujours pas suffisamment attention à la langue dans de nombreux domaines politiques. De plus, on estime que les législateurs et décideurs ont fait preuve d'incohérence dans leur approche de promotion et de protection des droits linguistiques. Les normes linguistiques récemment adoptées ont été favorablement accueillies, car elles offrent à la commissaire à la langue galloise un cadre élargi où exercer une surveillance et, au besoin, intervenir dans la réglementation du nouveau contexte linguistique. Il faut aussi reconnaître que le besoin et la demande constituent d'autres vecteurs de la prestation des services et, à l'époque des compressions budgétaires qui ont fait suite au déclin de l'État-providence et qui ont entraîné l'érosion de l'État et de la citoyenneté, le succès de la commissaire dépend encore plus d'une gamme de facteurs externes, qui influencent la conformité au nouveau régime réglementaire, particulièrement aux normes linguistiques.

Comme pour tous les cas abordés à la conférence, la responsabilité de préserver le gallois requiert de nouvelles idées, motivations et mesures inventives pour que la langue minoritaire occupe une place importante dans les politiques publiques et les affaires socio-économiques.

Michelle Landry, professeure de sociologie à l'Université de Moncton, a précisé que les Acadiens ont eu beaucoup de succès à créer des réseaux institutionnels, qui servent les intérêts de leur communauté ethnolinguistique. Grâce à son sens de l'organisation, le groupe a pu se protéger et a

formé une communauté politique. Pourtant, à l'instar des mouvements sociaux au Nouveau-Brunswick, il est évident que les meilleures idées et l'engagement durable sont venus de la base, c.-à-d. la population. On peut alors se demander de quelle façon cette contribution ascendante a forgé la politique linguistique et le programme de planification linguistique. La réponse est qu'en combinant passion et raison, les Acadiens ont non seulement réussi à préserver leur caractère distinctif, mais ont noué des liens avec les membres de la communauté majoritaire pour les inciter à devenir aussi des locuteurs bilingues.

L'émotion et la justice sociale sont des conditions préalables utiles de la mobilisation des groupes, mais il faut une représentation politique et une vigueur socioéconomique pour préserver et renforcer la différenciation institutionnelle, surtout dans les efforts des Acadiens pour attirer, séduire, convaincre et mobiliser « l'autre » dans l'apprentissage du français. Bien que l'acquisition d'une langue seconde soit un aspect important de la transmission du français, ce qui comprend l'acquisition d'un ensemble de nouvelles compétences, la formation de nouveaux locuteurs et la conjonction d'identités hybrides, ce n'est pas la même chose que l'assimilation d'une culture historique et de sa myriade de liens d'appartenance. Dans la mobilisation d'un groupe, il faut donc distinguer la transmission d'une langue en soi et l'assimilation de la culture connexe et de l'ensemble des valeurs fondamentales.

Le professeur Mathew Hayday, du Département d'histoire de l'Université de Guelph, a montré que se pencher sur l'enjeu d'un point de vue historique offre une perspective importante sur les vicissitudes de la planification et de la politique linguistique officielle. L'élément crucial était les fonds engagés par le gouvernement fédéral pour favoriser l'apprentissage en langue seconde, ce qui était particulièrement important pour rehausser l'image du français dans l'Ouest canadien. À son avis, le rôle du COL croît et décroît non en fonction de sa mission, de ses buts et de son efficacité, mais plutôt selon les forces agissantes de la constellation politique. Selon M. Hayday, bien que le COL soit un organisme important, il existe plusieurs autres organisations importantes qui ont influencé la vitalité de la population francophone au Canada, particulièrement Canadian Parents for French. Le pouvoir parental peut cerner, définir et prioriser beaucoup des problèmes à résoudre, et a aussi favorablement influencé le programme du Commissariat à l'occasion. Le professeur Hayday a avancé que nous devrions chercher à user de tous les moyens pour réaliser notre potentiel, ce qui nécessite un ensemble de stratégies holistiques qui s'appuient les unes les autres. Une stratégie trop peu utilisée et souvent méconnue est l'humour, qui peut servir à délimiter le contexte propice à la résolution des problèmes. Il a donné plusieurs exemples concrets de l'utilisation efficace de l'humour. Selon une deuxième approche, le groupe minoritaire peut, dans ses campagnes et délibérations, faire appel à la majorité, pour ainsi dire « l'autre », afin de la mobiliser et de gagner son appui à long terme à l'égard des objectifs du groupe minoritaire.

Philip Fenez, président de Canadian Parents for French, s'est réjoui de l'occasion de présenter la contribution de son organisation à la dualité linguistique du Canada. À son avis, le but principal de l'organisation était de créer de meilleures possibilités et normes en matière d'éducation. Il a ajouté que l'atteinte de ces objectifs avait assuré le succès de l'organisation. L'éducation en immersion française en a intéressé beaucoup, passant de 45 000 élèves en 1977 à plus de 300 000 en 1990, et a maintenu cette trajectoire ascendante jusqu'à aujourd'hui. Présentement, l'organisation compte

170 bureaux et fait appel à quelque 20 000 bénévoles, le moteur du mouvement, pour administrer ses programmes.

Cependant, le problème persistant était de créer des espaces linguistiques à l'extérieur des écoles, auxquels M. Fraser a fait allusion dans son discours d'ouverture. Canadian Parents for French cherche à offrir aux jeunes des possibilités supplémentaires de socialiser, de s'amuser et d'acquérir des compétences et connaissances, de nouer des amitiés fructueuses et de créer de nouveaux réseaux.

À ces activités s'ajoute cependant un avertissement à ceux qui insistent sur les politiques factuelles afin qu'ils tempèrent leur mantra. Selon l'expérience de parents de nombreuses communautés minoritaires, ce n'est pas la demande en soi qui crée l'offre, mais plutôt les efforts communautaires et la volonté politique.

Panel 4 : Assurer la conformité, respecter les droits et recourir en dernier ressort aux tribunaux

Renée Soublière, coordonnatrice du contentieux et superviseure, Direction des langues officielles, Justice Canada, a ouvert ce panel en expliquant les éléments les plus importants pour assurer le maintien des droits linguistiques. Dans sa présentation, elle a souligné l'importance des recours systématiques établis par la *Loi sur les langues officielles* (LLO). Puis elle s'est attardée aux conditions d'ouverture du recours; à la nature du recours créé à l'article 77 de la Loi; aux recours mêmes et aux dépens associés.

Elle a soulevé deux questions clés, à savoir les mécanismes en place pour assurer la conformité et la façon d'envisager les droits linguistiques. Les conceptions relatives à la deuxième question ont été façonnées en partie par le Programme d'appui aux droits linguistiques, présentement administré par l'Université d'Ottawa sous la direction de Geneviève Boudreau, qui présidait le panel. Ce programme vise à sensibiliser aux droits linguistiques par l'éducation du public, à offrir l'accès à des mécanismes substitutifs de règlement des différends afin de parvenir à une entente hors cour, et à appuyer les litiges qui aident à clarifier la nature des droits linguistiques.

Un deuxième point à considérer pour faire respecter les droits linguistiques est de reconnaître que les parties en cause sont toutes parties prenantes à une culture de comportement acquis. Ainsi, la réalisation d'activités normalisées de conformité, de respect et de promotion des droits linguistiques par les gouvernements et les institutions publiques au fil du temps a donné lieu à un ensemble de procédures, d'attentes et de résultats.

Mais qu'arrive-t-il en cas de violation de ces droits? Comment traiter les réparations? Il revient au demandeur de démontrer la contravention à la LLO et le lien de causalité entre la contravention et la réparation demandée^{iv}. M^{me} Soublière a précisé que le recours varie selon que la contravention se poursuit ou non^v. Deux choses sont requises. Premièrement, la réparation doit favoriser la réalisation de l'objet du droit protégé (les tribunaux doivent accorder des réparations adaptées à la situation) et deuxièmement, la réparation doit favoriser la réalisation de l'objet des dispositions réparatrices (les tribunaux doivent apporter des réparations efficaces). En ce qui concerne les conditions d'ouverture du recours – article 77 de la LLO, le commissaire peut :

- exercer lui-même le recours ouvert au plaignant si celui-ci y consent [alinéa 78(1)a)];

- comparaître devant le tribunal pour le compte de l’auteur d’un recours [alinéa 78(1)b)];
- comparaître comme partie dans un litige engagé en vertu de l’art. 77 avec l’autorisation du tribunal [alinéa 77(1)c)];
- demander l’autorisation d’intervenir dans « toute instance judiciaire relative au statut ou à l’usage du français ou de l’anglais » [paragr. 78(3)].

Pascale Giguère, avocate principale et gestionnaire, Direction des affaires juridiques, COL, a fait ressortir quatre aspects des pouvoirs du commissaire et de ses interactions avec le système judiciaire. Premièrement, il a été clairement démontré que l’appel aux tribunaux se fait en dernier ressort après avoir épuisé tous les mécanismes de résolution des différends ou après qu’un plaignant a comparu et que le commissaire estime qu’il doit intervenir. Deuxièmement, les jugements de la cour sont des outils très importants que les communautés peuvent utiliser pour leurs interactions avec le gouvernement ou les autorités publiques. Troisièmement, la conférencière a illustré l’un des éléments clés de la démarche judiciaire du COL, à savoir les interventions stratégiques qui auront des répercussions générales sur le système. D’abord, le commissaire procède à une analyse des répercussions stratégiques en tenant compte de facteurs, tels que l’importance des questions de droit soulevées relativement aux droits linguistiques; les arguments avancés par chaque partie en appui de sa position respective; et la contribution possible du commissaire au cas en qualité d’ombudsman national des droits linguistiques. Par conséquent, le commissaire peut :

- 1) exercer lui-même le recours, si le plaignant y consent [78(1)a) LLO];
- 2) comparaître devant le tribunal pour le compte de l’auteur d’un recours [78(1)b) LLO];
- 3) comparaître comme partie à une instance, avec l’autorisation du tribunal [78(1)c) LLO];
- 4) participer à l’instance en qualité d’intervenant, avec l’autorisation du tribunal [78(3) LLO].

Le dernier point traité portait sur les conséquences pratiques de l’intervention du commissaire et l’évaluation de son succès. Le COL a élaboré un ensemble d’indicateurs de rendement pour mesurer les résultats. L’intervention dans les cas portés devant les tribunaux est jugée réussie si elle clarifie les droits et les obligations linguistiques, affirme les principes d’interprétation, clarifie les pouvoirs d’enquête du commissaire, donne lieu à des décisions sur d’importants enjeux procéduraux ou préliminaires, et incite le gouvernement ou l’institution à passer à l’action.

Ces déclarations générales sont de grand intérêt pour tous les autres participants à la conférence, car elles s’appuient sur plus de 40 ans de pratiques exemplaires canadiennes, c.-à-d. depuis l’adoption de la première LLO en 1969, qui a été renforcée dans la version révisée du 15 septembre 1988, laquelle incluait la partie X autorisant les recours judiciaires^{vi}.

Roger Lepage, avocat chez Miller Thompson LLP, à Regina (Saskatchewan), a posé la question suivante : pourquoi devons-nous respecter les droits linguistiques? Il a affirmé que le respect de la dualité linguistique commence à la maison et dans la collectivité, et qu’elle ne doit pas être considérée uniquement comme un enjeu professionnel et juridique. L’activité d’organismes, comme Canadian Parents for French, contribue de manière cruciale au respect et à l’accroissement de la tolérance mutuelle. Il a soutenu qu’on peut dégager d’importantes leçons en dépassant les approches de promotion et de persuasion qui touchent les esprits et les cœurs, que l’organisme a

initialement adoptées, en les combinant à une démarche judiciaire relative aux droits linguistiques afin d'obtenir justice pour les parents et les étudiants, comme l'accès à l'éducation en français.

M. Lepage rappelle que l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) portant sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité établit, conjointement avec d'autres textes législatifs, l'ensemble des obligations et des droits légaux, ce qui peut cependant compliquer les choses. Néanmoins, les dispositions de cet article peuvent servir de plateforme pour poursuivre les interventions, les réformes et les résultats afin d'assurer le statut du français dans les contextes problématiques^{vii}.

Le dernier conférencier de ce panel, Mark Power de Power Law à Ottawa, a posé des questions percutantes sur le fonctionnement du système de traitement des litiges pour défendre les droits linguistiques.

Il a fait savoir que lorsque les enjeux sont importants, le requérant peut faire valoir ses droits plus d'une fois et demander des réformes juridiques et structurelles relatives aux langues officielles. Il s'agit d'une importante protection juridique qui, lorsqu'elle est appuyée par le COL dans la conduite d'enquêtes et d'interventions dans des dossiers judiciaires clés, peut comporter des effets cumulatifs favorables à l'avancement du statut du français en particulier.

M. Power a rappelé qu'une décision de la cour peut avoir des répercussions symboliques, systémiques et totémiques. Dans le cas historique de l'Hôpital Montfort de 1999, la cour s'était prononcée contre la décision de la Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario de fermer l'établissement. La cour a statué que la désignation de l'hôpital aux termes de la *Loi sur les services en français* donnait le droit à la communauté francophone de recevoir des soins de santé dans un « environnement véritablement francophone », et que l'hôpital constituait une importante institution linguistique et culturelle qui protégeait l'identité de la communauté francophone de l'Ontario et la préservait de l'assimilation. Outre les conséquences immédiates, la décision de la cour a galvanisé la communauté, a confirmé l'importance de la vitalité ethnolinguistique à titre d'enjeu juridique, et a étendu le mandat fonctionnel du COL et du système judiciaire en réinterprétant la relation entre les droits individuels et communautaires.

M. Power a précisé qu'il ne faut pas sous-estimer les avantages sociaux découlant de la défense des droits linguistiques. Il a conclu en disant que même si ce sont souvent les avocats qui orientent le débat, celui-ci a d'abord été engagé par les citoyens. La leçon à tirer de l'expérience est qu'il faut tempérer notre confiance dans le système de traitement des litiges en injectant une dose de cynisme.

Le professeur Richard Clément, directeur de l'ILOB de l'Université d'Ottawa, met fin à la première journée de la conférence en posant trois questions clés. Quel est le but principal des causes judiciaires : la réconciliation ou la réparation? Jusqu'à quel point les médias doivent-ils propager les nouvelles idées et demander des comptes aux gouvernements en cas de non-conformité? Étant donné que les pouvoirs des commissaires linguistiques représentés à la conférence varient grandement, existe-t-il des pratiques exemplaires, des principes et des instruments généraux que l'on peut utiliser pour résoudre les problèmes communs qui surviennent?

Les conférenciers assistent ensuite à une réception organisée par l'Université d'Ottawa, où est présenté un exposé coloré et animé sur le 400^e anniversaire du passage de Samuel de Champlain en Ontario.

Langue et conflit de société

L'avant-midi de la deuxième journée a été consacré aux thèmes de la langue et des conflits de société, ainsi qu'à la stabilité en environnement postconflit. Il se peut que les efforts de l'AICL ciblent de plus en plus ces enjeux en raison des tentatives partout dans le monde d'instaurer des cadres réglementaires pour protéger les droits des populations menacées dans les anciennes zones de conflit.

Le premier de deux conférenciers en plénière était Pär Stenbäck, ex-ministre finnois et ex-secrétaire général de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève. M. Stenbäck a traité des problèmes complexes d'ordre pragmatique et a cherché à déterminer si les tensions linguistiques suscitaient des conflits ouverts et violents. Il a donné des exemples, notamment dans le Pays basque et en Ukraine, et a indiqué que, dans de nombreux cas, l'absence de droits linguistiques servait de prétexte à une intervention militaire, comme cela s'est produit dans la région des Sudètes en 1938, puis en 1990 pour protéger les russophones dans les nouveaux Pays baltes indépendants. Étant donné la surabondance de conflits ethnolinguistiques, on peut se demander où est la sagesse quand la passion domine?

M. Stenbäck a présenté une trousse d'outils comptant 11 éléments souhaités pour le règlement de conflit :

1. Selon une expression usuelle de la Croix-Rouge, mieux vaut prévenir que guérir, car il est difficile d'apaiser les tensions après le début des hostilités.
2. Dans les situations conflictuelles, il revient principalement aux dirigeants communautaires d'assurer le respect de l'autre langue (et culture).
3. Il faut être conscient que les groupes linguistiques majoritaires peuvent rarement, sinon jamais, accepter de façon inconditionnelle une langue minoritaire; ils s'attendent intérieurement à ce que la minorité reconnaisse la suprématie de la langue majoritaire.
4. Il est bien de faire des promesses politiques et faire preuve de bonne volonté, mais il est préférable d'adopter une loi. C'est encore mieux si la relation entre les langues est définie dans la constitution ou la Charte des droits et libertés, car il est alors difficile d'abolir une langue unilatéralement.
5. La meilleure garantie est les droits conférés sur un territoire défini. Les déclarations vagues relatives à l'égalité linguistique, dont la violation n'entraîne pas de conséquences juridiques, n'ont pas de valeur durable.
6. Un groupe minoritaire a besoin d'un porte-parole sérieux qui est issu de la majorité et de personnalités qui sont prêtes à lutter contre le populisme. Les propos haineux doivent être immédiatement punis.
7. Si une minorité ne jouit pas d'autonomie dans les institutions monolingues, l'État doit lui octroyer des fonds égaux à ceux de la majorité.

8. Un groupe minoritaire qui n'est pas éduqué dans sa langue se dirige vers l'assimilation ou la rébellion.
9. Un groupe linguistique menacé d'extinction ou de forte décroissance a le droit de demander ou de prendre des mesures extraordinaires pour protéger son existence.
10. Une minorité doit avoir accès à l'actualité sur toutes les plateformes médiatiques du pays. Le fait de dépendre de l'information de sources étrangères nuit à la cohésion nationale et peut provoquer la sécession.
11. Les groupes majoritaires doivent accepter que la décentralisation et l'autonomie sont des moyens de préserver l'État et pas nécessairement une étape vers la sécession.

La difficulté, bien sûr, est de transformer ces recommandations en actions. M. Stenbäck a mis les participants au défi de répondre à la question suivante : quelle personne utilisera cette trousse d'outils pour assurer la paix entre les groupes linguistiques et verra à ce que les États-nations du monde entier adoptent ces principes?

Faisant un lien entre sa présentation et la suivante, M. Stenbäck se demande, puisque l'Europe a été le foyer de nombreux conflits linguistiques et l'Union européenne (UE) souhaite promouvoir le pouvoir de convaincre dans l'intérêt de la paix, est-ce que l'UE peut servir de modèle au reste du monde? En guise de réponse, M. Häggman, se basant sur sa longue expérience à la Commission européenne, s'est interrogé sur ce que l'UE peut et doit faire. Il a précisé que l'UE était intervenue pour résoudre des conflits ethnolinguistiques dans des pays tiers, mais qu'elle était impuissante durant les périodes de conflit sur son territoire, car elle possède peu d'outils efficaces et aucune base en droit pour justifier son intervention. Cela peut sembler étrange à première vue, car l'article 1a du *Traité de Lisbonne* porte que : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». La *Charte des droits fondamentaux* est entrée en vigueur après la ratification du *Traité de Lisbonne* (2009-01-12). Alors que les articles 21 et 22 traitent de discrimination et de préservation de la diversité, la Charte s'applique uniquement aux membres de l'UE. L'article 51 stipule que : « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits [...] conformément à leurs compétences respectives. [...] La présente Charte [...] ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

De fait, la Charte est de portée limitée pour les langues régionales et minoritaires et précise que les politiques linguistiques relèvent des États membres. L'UE offre cependant un soutien, soit sous forme de promotion ou de commentaires politiques critiques de ce qu'elle considère comme des pratiques discriminatoires contre des langues minoritaires spécifiques. Par le passé, elle a aussi offert un appui financier limité aux langues moins parlées mais, en conformité à son approche traditionnelle, elle octroie surtout de l'aide financière aux 24 langues officielles, alors que le programme d'éducation Erasmus + accorde la priorité aux 6 langues principales. Toutefois, M. Häggman croit que le soutien financier est significatif, car il sert à préserver certaines langues et constitue l'unique moyen dont dispose l'UE pour influencer les politiques linguistiques des États

membres. Dans certains cas extrêmes, l'UE peut aussi attirer l'attention sur l'état critique de langues non reconnues, comme elle l'a fait en Grèce.

Les finances et les ressources sont les clés du pouvoir, de l'approbation, de l'engagement et de la légitimité, et donc d'importants outils de promotion. Cependant, selon M. Häggman, l'intransigeance de l'UE est exacerbée par la tentative active du Parlement européen de supprimer les renvois aux langues régionales et minoritaires dans les nouvelles propositions provisoires de la Commission. En théorie, il est possible pour le Parlement européen de lancer de nouveaux programmes de soutien, comme en fait foi le Rapport Ebner. Cependant, les propos réalistes et largement critiques de M. Häggman au sujet de l'ambition et du fonctionnement de l'EU et du Parlement européen confirment l'adage qu'il ne faut pas faire confiance aux hautes instances en ce qui concerne les politiques sur les langues régionales et minoritaires, mais plutôt aux citoyens actifs et aux spécialistes, qui cherchent à créer des occasions pour ces langues dans le cadre officiel des institutions européennes.

Accommodement linguistique et stabilité en environnements postconflit

Le troisième conférencier de la matinée était Slaviša Mladenović, commissaire aux langues du Kosovo, qui a été nommé à ce poste le 19 décembre 2012. Dans ses fonctions de commissaire, il s'acquitte d'une responsabilité spécifique relative aux langues officielles, mais voit aussi à la protection, à la préservation et à la promotion des langues de communautés sans statut ou usage officiel. M. Mladenović a surtout acquis son expérience professionnelle au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le problème kosovar découle principalement de l'instabilité et de l'absence de confiance mutuelle, qui sont imputables à la férocité de la guerre civile et qui nuisent à la réconciliation postconflit. Le cadre juridique actuel régissant l'usage des langues a été instauré en 2006, dont la loi n° 02/L-37 qui renferme des dispositions relatives aux langues albanaise et serbe.

Il ne fait aucun doute que l'indépendance a inversé les pouvoirs entre les Albanais et les Serbes. Toutefois, le principal défi à relever est l'administration en période de paix et les conséquences pour la réconciliation et la reconstruction.

On a reconnu la capacité limitée à mettre en œuvre des idées éclairées et un programme de reconstruction de la société civile, convenu à l'échelle internationale. Quoiqu'il en soit, les résultats à long terme dépendent du leadership politique et des accommodements à tous les niveaux, soit du premier ministre aux communautés locales.

Le renforcement des capacités pose un défi générationnel majeur pour la formation de locuteurs bilingues compétents capables de diriger le système, ce qui demandera énormément de temps et d'efforts.

Le commissaire dispose de pouvoirs constitutionnels et de l'appui du premier ministre, mais manque de moyens pour réaliser les objectifs de son mandat. Le recours à un soutien externe, principalement l'UE, est un important gage de progrès stables et de légitimité. Des membres de l'AICL ont cerné des principes et des pratiques exemplaires qui peuvent guider les interventions futures du commissaire.

Cependant, les faiblesses structurelles généralisées dans la société kosovare limitent grandement l'influence du commissaire. Par exemple, les capacités humaines sont insuffisantes pour exécuter les tâches de traduction officielle, et il est peu probable que la situation s'améliore bientôt en raison de l'absence de programme universitaire en traduction ou de régime d'agrément officiel pour les traducteurs et les interprètes. Il existe un manque de personnes qualifiées pour le recrutement au sein de la fonction publique, dont les membres sont de plus en plus unilingues, bien qu'ils soient représentatifs de la société en général. Il est peu probable que cette situation change en raison du système d'éducation en parallèle des deux communautés linguistiques. Ces difficultés sont principalement imputables à la pénurie de ressources et aux budgets insuffisants pour mener à bien le mandat.

Le deuxième exposé a été préparé par le professeur Dissnayake, président de la Commission des langues officielles du Sri Lanka, mais en son absence, il a été présenté par Waruna Wilpatha, haut-commissaire par intérim de l'ambassade du Sri Lanka à Ottawa.

L'histoire révèle que les relations entre Cingalais et Tamouls remontent à plusieurs siècles. Le Sri Lanka est devenu une colonie britannique en 1815 et a obtenu son indépendance en 1948. L'impact linguistique de la présence britannique relativement courte est que l'anglais est demeuré la langue officielle jusqu'en 1956, lorsqu'il a été remplacé par le cingalais. Le 13^e amendement de la constitution en 1988 a fait du tamoul et du cingalais les langues officielles, et l'anglais, une langue de liaison.

On a soutenu que le conflit ethnique durable découlait principalement de la politique linguistique de 1956 et qu'il s'était envenimé périodiquement à cause d'actes discriminatoires, avant que les gouvernements successifs commencent à chercher des solutions. Une réforme importante a été le 16^e amendement à la constitution de 1988, qui stipule ce qui suit :

22 (Langues et administration)

(1) Le cingalais et le tamoul sont les langues de l'administration partout au Sri Lanka. Le cingalais est la langue de l'administration et est utilisé pour la tenue des documents publics et la réalisation de l'ensemble des activités des institutions publiques dans toutes les provinces du Sri Lanka, à l'exception des provinces du Nord et de l'Est où le tamoul est utilisé.

On estime que ces déclarations démontrent les tentatives du gouvernement pour créer des accommodements linguistiques, même en période de conflit grave. D'autres mesures correctives ont découlé de la constitution modifiée et d'une nouvelle vision pour la société postconflit. Ainsi, la Loi n° 18 de 1991 a fondé la Commission des langues officielles, dont les objectifs généraux consistent à :

- (a) recommander des principes de politique portant sur l'usage des langues officielles, et surveiller la conformité aux dispositions de la partie IV de la constitution;
- (b) prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'utilisation des langues, conformément à l'article 18 de la constitution;

- (c) favoriser la mise en valeur des langues officielles ainsi que l'acceptation, la préservation et la continuité de leur statut, de leur égalité et de leur droit d'usage;
- (d) conduire des enquêtes d'office ou en réponse aux plaintes reçues, et prendre des mesures correctives comme prévu par les dispositions de la présente loi.

La Commission a le pouvoir d'engager des enquêtes, de commander des études, de diffuser et de publier de l'information, d'acquérir des biens et, généralement, de promouvoir les objectifs de son mandat.

Cependant, ce n'est qu'en 2010, après la cessation des hostilités en 2009, que cet amendement a été mis en œuvre dans le cadre d'une vaste politique de réconciliation et d'accommodement postconflit, comportant notamment des investissements infrastructurels, une réforme agricole et des initiatives éducatives.

Un élément majeur du nouveau projet de langues nationales est la coopération entre le Canada et le Sri Lanka. Ce projet est réalisé par l'organisme d'exécution canadien, Agriteam Canada, et de nombreux consultants retenus par Agriteam, dont l'ILOB de l'Université d'Ottawa et la Fondation pour l'Asie au Sri Lanka, en collaboration avec le ministère des Langues nationales et de l'Intégration sociale, plus précisément la Division linguistique du ministère, le Département des langues officielles, l'Institut national de l'éducation et de la formation linguistique, et la Commission des langues officielles.

L'impact stratégique et pratique de ce projet illustre les bénéfices que peut procurer un appui professionnel externe et peut servir de précédent pour le soutien de l'AICL dans d'autres contextes, dans la mesure où l'Association prend une décision en ce sens.

Maithripala Sirisena a été élu président en janvier 2015 et, dans le cadre des efforts de réconciliation continus, le gouvernement a adopté le 19^e amendement à la constitution, qui incluait l'engagement à transformer la Commission des langues officielles en commission indépendante avec une responsabilité étendue et des pouvoirs accrus.

L'une des leçons à tirer de cette étude de cas est l'importance que la commission de réconciliation a accordée à l'initiative des trois langues nationales, à titre de plateforme pour la réconciliation par l'entremise d'une gouvernance efficace. De plus, de nouvelles règles régissant l'emploi dans la fonction publique peuvent être déterminantes pour inciter à l'apprentissage de la langue de « l'autre », contribuant ainsi au bilinguisme fonctionnel et à des accommodements ultérieurs.

Préservation et revitalisation des langues autochtones et minoritaires

Le deuxième thème de cette journée portait sur les langues autochtones et minoritaires. Le discours d'ouverture a été prononcé par le professeur Akhtarul Wasey, commissaire national aux minorités linguistiques de l'Inde. En tant que spécialiste de la pensée et de la pratique religieuse, M. Wasey se voue à la cause de la préservation linguistique comme vecteur de culture. L'Inde, la plus grande démocratie au monde, doit relever le défi quotidien de gérer un contexte ethnolinguistique complexe, qui est composé de 1 652 dialectes, de 22 langues officielles, ainsi que de langues tribales et minoritaires. En 1961, une approche consensuelle à l'égard de la diversité a été adoptée en établissant une formule trilingue, notamment l'hindi, l'anglais et une autre langue. La présentation

décrit les différentes politiques relatives aux langues régionales, minoritaires et tribales, l'engagement envers le statut des langues et la planification du corpus, ainsi que les tentatives pour établir des mesures de protection pour les minorités linguistiques, particulièrement en éducation.

Le commissaire national aux minorités linguistiques a qualifié son travail d'innovateur et d'exhaustif, impliquant une vision et un mandat clairs. Toutefois, il fait face à un défi énorme, surtout la participation démocratique de nombreux citoyens appartenant à la minorité ou aux groupes tribaux. L'autonomisation de ces personnes est rendue possible grâce au partenariat entre le commissaire et un ensemble d'organismes bénévoles, et il s'acquitte de certaines obligations redditionnelles en présentant au Parlement un rapport annuel de ses activités. Vu la grande superficie de l'Inde, les conséquences prévues et imprévues de la planification linguistique sur son territoire géolinguistique créent des résultats d'inclusion et d'exclusion pour les locuteurs de langues tribales ou marginalisées. Cela soulève la question de l'efficacité du système pour la protection des langues autochtones. À cet égard, il existe des limites à la reconnaissance des droits garantis dans le système. La difficulté véritable, comme constaté dans bien d'autres cas abordés à la conférence, est le manque de ressources pour donner suite aux mesures. Il reste à décider quelle forme prendra l'intervention positive du gouvernement, car il existe si peu de cas desquels s'inspirer pour établir un précédent et formuler des attentes légitimes.

Langues autochtones au Canada

Le dernier module consacré aux langues autochtones au Canada était présidé par Claude Denis de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il a soutenu que pour protéger et promouvoir efficacement le pluralisme linguistique, particulièrement les langues autochtones au Canada, il faut comprendre la loi et son lien aux langues. La conférencière suivante, Naiomi Metallic, a présenté ses réflexions sur l'impact des différentes lois sur les droits et la vitalité des locuteurs de langues autochtones. M^{me} Metallic est avocate au cabinet Burchells LLP, à Halifax, et se spécialise dans les droits des Autochtones et les droits constitutionnels. Elle est membre de la Première Nation des Micmacs de Listuguj, en Gaspésie au Québec, et est la première Micmaque à avoir fait un stage en droit à la Cour suprême du Canada.

Il y a actuellement entre 53 et 70 différentes langues autochtones au Canada. Les 11 différentes familles linguistiques chez les peuples autochtones, ainsi que l'inuktitut et le michif (la langue parlée par les Métis), témoignent de la richesse culturelle du paysage linguistique autochtone.

Néanmoins, selon l'UNESCO, toutes les langues autochtones au Canada sont en déclin, même les plus florissantes tels le cri, l'ojibwa et l'inuktitut. En plus de l'élément communicatif évident, il est important de préserver ces langues puisqu'elles sont directement liées au savoir et aux territoires traditionnels, aux identités, cultures, coutumes et traditions collectives ainsi qu'à l'identité personnelle et au bien-être spirituel. Les efforts de revitalisation consentis par l'Assemblée des Premières Nations (APN) depuis les années 1970 visent à transformer la perte des langues en enjeu national, nécessitant l'attention du gouvernement. Lorsque le Canada envisageait de modifier la *Loi constitutionnelle de 1982*, les chefs des Premières Nations ont plaidé pour modifier l'article 35 afin de reconnaître expressément le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie

gouvernementale et, particulièrement, leur droit de prendre des mesures pour préserver et développer leurs langues et leurs cultures. Cela est resté lettre morte.

La présentation a ensuite abordé les mesures de protection et les lacunes existantes dans les dispositions adoptées par le gouvernement fédéral. L'APN, la Commission royale et le Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones ont tous recommandé que le Canada renforce les mesures de protection des langues autochtones. Toutefois, il n'y a aucune référence précise aux langues autochtones dans la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur les langues officielles* ou la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. Concernant l'éducation dans les réserves, le Canada finance des écoles et les réglemente par voie de politiques (plutôt que de lois). Un financement est octroyé pour les programmes d'immersion, mais ceux-ci font concurrence à d'autres programmes, et le Groupe de travail a conclu que les fonds sont insuffisants. Le Canada a aussi entrepris des initiatives linguistiques pour les Autochtones, administrées par Patrimoine canadien, afin de financer des projets linguistiques d'initiative communautaire, ce que le Groupe de travail estime également insuffisant.

Dans les territoires, ayant une forte concentration de peuples autochtones, des efforts soutenus sont consentis pour protéger et promouvoir leurs langues. Au niveau provincial, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont adopté des lois pour promouvoir les langues autochtones. Dans de nombreuses provinces, le ministère de l'Éducation offre un enseignement en langues autochtones dans les écoles publiques. Toutefois, dans certaines provinces—la Saskatchewan, l'Alberta, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador—il s'agit de l'unique mesure de promotion des langues autochtones. Par contre, l'Île-du-Prince-Édouard ne compte aucun programme ou politique en matière de langues autochtones, malgré l'existence de deux communautés micmaques.

La *Loi sur les langues* du Yukon porte que : « Le Yukon reconnaît l'importance des langues autochtones au Yukon », et le gouvernement « souhaite prendre les mesures nécessaires pour maintenir et valoriser ces langues au Yukon, et en favoriser le développement ». En application de la *Loi sur l'éducation*, le ministère de l'Éducation doit offrir sur demande des cours obligatoires de langue, de patrimoine culturel et d'histoire sur les peuples autochtones du Yukon, et peut approuver tout programme d'études dont l'enseignement se fait en totalité ou en partie en langues autochtones.

La *Loi sur les langues officielles* (LLO) des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) reconnaît 11 langues officielles, dont 9 autochtones, et protège leur statut par divers moyens. La LLO prévoit que les services gouvernementaux dans les bureaux locaux et régionaux doivent être offerts dans les langues officielles. La LLO a aussi créé un poste de commissaire aux langues officielles qui voit à l'application des droits linguistiques. La *Loi sur l'éducation* des T.N.-O. prévoit que la langue d'instruction dans les écoles est l'une des langues officielles. Une commission scolaire peut donner des cours dans l'une des langues autochtones officielles s'il existe une demande suffisante dans le secteur scolaire.

Au Nunavut, la *Loi sur les langues officielles* établit l'inuit, le français et l'anglais comme langues officielles du territoire, et la *Loi sur la protection de la langue inuite* vise à accroître la maîtrise de cette langue, tant à l'oral qu'à l'écrit, au sein de la population. Les locuteurs inuits bénéficient de droits linguistiques étendus, dont en milieu de travail et dans les secteurs public et privé. Le gouvernement a

créé un fond pour financer des projets liés aux langues officielles. Ces lois ont également institué une commission des langues officielles et de solides mécanismes d'application des droits linguistiques. La *Loi sur l'éducation* du Nunavut exige que chaque étudiant reçoive un enseignement bilingue et que les langues d'instruction soient l'inuktitut et soit le français ou l'anglais.

En conclusion, M^{me} Metallic renvoie à la protection offerte par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soutenant que les droits des peuples autochtones et les droits issus des traités protégés par cet article ne comprennent pas expressément les droits linguistiques autochtones, mais qu'ils sont compris implicitement. On peut aussi soulever des arguments sur les droits issus de traités en matière d'éducation, mais elle se demande si ces droits créent des obligations pour les gouvernements de protéger les langues autochtones. Jusqu'à présent, aucun litige n'a tranché ces questions. Puisqu'aucun droit n'est absolu, quelles seraient les limites imposées à ces droits? Dans ces circonstances, est-ce qu'une analyse coûts-avantages serait justifiée pour les langues menacées?

Finalement, la présentatrice se penche sur des aspects du droit international, notamment l'adoption par le Canada de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en 2010. L'article 13 reconnaît le droit des peuples autochtones de revitaliser leurs langues et exige que l'État prenne des mesures efficaces pour protéger ce droit. L'article 14 reconnaît le droit des peuples autochtones d'établir et de contrôler leur propre système d'éducation et exige que l'État prenne des mesures efficaces pour que les populations autochtones aient accès à un enseignement dans leur culture et leur langue.

Après cette analyse approfondie et stimulante, le dernier panel a clarifié plusieurs enjeux dans des études de cas détaillées, en examinant les moyens qu'ont pris des groupes particuliers pour mettre en œuvre des initiatives visant à revitaliser les langues autochtones.

Panel 5 : Protection et promotion des langues autochtones au Canada : expérience, pratiques exemplaires et défis

Sandra Inutiq, la première de quatre panélistes, est la commissaire aux langues officielles du Nunavut et membre fondatrice de l'AICL. Dans son exposé, elle présente le contexte actuel des politiques linguistiques et de leur administration au Nunavut. La lutte au Nunavut pour le respect et l'égalité puisait sa force dans les ressources communautaires plutôt que dans les pouvoirs institutionnels. Ce mouvement social ascendant visait à créer un territoire et à normaliser l'usage des langues autochtones, ce qui peut servir d'exemple d'autodétermination intellectuelle. L'exposé s'est aussi attardé aux progrès réalisés et aux défis à surmonter découlant de la prédominance de l'anglais qui menace la vitalité des langues inuites. M^{me} Inutiq a décrit les principaux moyens par lesquels elle cherche, en tant que commissaire, à remplir son mandat en tenant compte du pouvoir législatif, des ressources disponibles et de la capacité d'influencer les choix linguistiques. Elle a soulevé certaines inquiétudes concernant ses tâches de commissaire et le débat entourant les avantages des droits. Le cadre légal a été établi par deux lois : la *Loi sur les langues officielles* de 2008, qui couvre trois langues officielles, et la *Loi sur la protection de la langue inuite* d'avril 2013, surtout l'article 35 qui confère un statut quasiconstitutionnel à l'inuktitut et à l'inuinnaqtun. Par conséquent, les pouvoirs conférés par ces lois ont mobilisé des efforts de promotion et des fonds pour les langues autochtones. Le Nunavut est maintenant engagé sur la voie de l'égalité linguistique.

Cependant, deux principaux facteurs ont nui au travail de la commissaire et ont compliqué l'évaluation des progrès. Le premier tient à la superficie du territoire et à la dispersion des communautés. Le

deuxième, de nature humaine, découle des communautés de petites tailles réparties sur un vaste territoire, de sorte que la commissaire connaît personnellement de nombreuses personnes avec lesquelles elle interagit dans ses fonctions professionnelles et réglementaires. Sur le plan strictement formel, cette situation a suscité des tensions dans les relations et les entretiens, surtout dans les dossiers juridiques. Par contre, sur le plan sociopolitique, il faut une approche judicieuse qui implique les procédures officielles et la médiation informelle afin de parvenir à consensus, ce qui fait partie intégrante des valeurs inuites traditionnelles.

Trois défis subsistent : le déclin de l'usage de la langue à la maison, les ramifications psychosociales du colonialisme pour l'autonomie individuelle qui sont une conséquence des pressions d'assimilation, et l'intransigeance du gouvernement fédéral devant l'ambition du Nunavut.

Bonnie Jane Maracle est membre de la Nation mohawk et stratège en apprentissage des Autochtones à l'Université de Toronto. Son exposé portait sur les expériences historiques découlant de la législation fédérale et du retrait forcé d'enfants des foyers, qui ont porté atteinte à la vitalité du groupe. La situation actuelle donne espoir en l'avenir, car beaucoup de membres prennent conscience de la valeur de leur langue. Les langues sont considérées comme un cadeau du créateur aux humains. L'expression « parlez votre langue ou perdez-la » est considérée non comme un adage, mais comme une prédiction. M^{me} Maracle a ensuite demandé aux conférenciers s'ils connaissaient l'expérience de la Nation mohawk. En réponse, elle a précisé : « De nombreuses générations ont vécu sans connaître leur langue, tandis qu'aujourd'hui, notre peuple peut parler sa langue, ce qui lui procure un sentiment d'identité et un but ».

Elle a ensuite donné quelques exemples de pratiques exemplaires à adopter par tous les groupes d'âge à la maison, dans les écoles et les collectivités :

- les créneaux linguistiques;
- les programmes maître-apprenti;
- les écoles d'immersion de niveaux primaire, secondaire et pour adulte;
- les camps de langue offerts l'été;
- les camps de langue offerts le weekend;
- les cours de jour, de soir, et sur des sujets de base;
- les cours de langue en ligne;
- les applications d'apprentissage des langues et l'utilisation accrue des technologies pour favoriser l'apprentissage des langues.

En conclusion, elle a mentionné trois défis posés à la revitalisation des langues autochtones dans le domaine de l'éducation, où l'accréditation de programmes d'études des langues autochtones demeure problématique, au même titre que la politique de ne pas embaucher des locuteurs sans titres de compétence. Certains estiment que le soutien politique fait défaut aux niveaux local, provincial et fédéral, ce qui a donné lieu à un financement inadéquat. Selon M^{me} Maracle, le troisième défi, et le plus insurmontable, est la crainte et la honte que ressentent les membres du peuple mohawk. Les locuteurs trouvent difficile de communiquer dans leur langue, soit parce que les autres démontreraient une attitude désintéressée, soit en raison de la méconnaissance généralisée de la valeur des langues autochtones.

Marie-Odile Junker, boursière de recherche Killam et professeure à l'École de linguistique et de langue de l'Université Carleton à Ottawa, s'est penchée sur l'utilisation des technologies d'information et de

communication pour favoriser la préservation des langues. Cette présentation inspirante a illustré la capacité des outils virtuels en langues autochtones à capter, documenter, transmettre et restructurer plusieurs caractéristiques des langues de la famille algonquine. L'idée était de créer une infrastructure numérique comprenant les nouveautés lexicales et terminologiques pour planifier un corpus; un atlas linguistique qui a constitué une importante ressource que les autres groupes dont la langue est menacée peuvent échanger et reproduire; des applications de conversation; des bases de données de l'histoire orale; et les percées dans les médias sociaux. Des illustrations, riches en style et en détails, ont démontré la grande utilité des TI pour les efforts de revitalisation linguistique. La présentatrice a cependant précisé que ces efforts étaient de nature coopérative et visaient à favoriser l'autonomie des communautés autochtones en les faisant participer aux différentes étapes de la conception et de l'exécution des projets. Elle a aussi montré comment les résultats issus de la recherche universitaire peuvent avoir un impact en organisant des ateliers sur le renforcement des capacités afin d'autonomiser les acteurs communautaires soucieux de préserver leurs langues.

Le développement d'outils virtuels « intégrés » soulève cependant un problème, à savoir qui décide de leur contenu. Cela engendre des questions d'authenticité, d'utilité, de représentation et de pollinisation interculturelle, autant de caractéristiques essentielles à considérer afin d'assurer que les résultats des projets de TI joignent les communautés cibles et qu'ils sont acceptés par celles-ci.

La présentation de Rhonda L. Paulsen, professeure d'études autochtones de l'Université Trent (Ontario), portait sur le thème : « Les langues autochtones en milieu scolaire : promouvoir la recherche pour améliorer la pratique ». En se basant sur la théorie du capital linguistique dans la structure de la lutte des classes sociales « dominants-dominés » de Bourdieu, M^{me} Paulsen a examiné la façon dont la classe dominante définit et restreint intentionnellement, souvent explicitement, le rôle des opprimés. Elle a soutenu que les fonctionnaires du ministère des Affaires autochtones avaient établi un cadre politique à la fin du XIX^e siècle, lorsqu'ont été élaborées des politiques interdisant l'usage oral ou écrit des langues autochtones au Canada. La politique rédigée en 1909 par Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint aux Affaires autochtones, visait les objectifs suivants : « Se voir absorber par la population générale est ce qui pourrait arriver de mieux à la race indienne, et c'est ce que vise la politique de notre gouvernement. Les grandes forces que sont les mariages mixtes et l'éducation viendront finalement à bout des vestiges persistants des coutumes et traditions indigènes [...] Nous continuerons jusqu'à ce qu'il ne reste plus aucun Indien au Canada qui n'ait pas été absorbé par le corps politique, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de question indienne » (cité par Smith, 1993, p. 34-38).

Le système des écoles résidentielles a constitué le principal instrument servant le programme politique de Scott. Renverser aujourd'hui les effets de cette politique en offrant des cours de langues autochtones est un moyen de renforcer les sphères sociales et les réalités culturelles de ces peuples et de les aider à renforcer leur sens identitaire. En tant qu'éducatrice, M^{me} Paulsen a précisé que « le message n'est pas le seul vecteur de sens, mais aussi les mots choisis, le ton et les connotations qui reflètent l'intention du locuteur. En d'autres mots, tandis que dans la culture non autochtone, l'accent est mis sur le contenu et le sens des mots utilisés, la pédagogie autochtone traditionnelle se concentre davantage sur le contexte et les termes sous-entendus ».

Dans son intervention de rapporteuse, elle a interprété les principaux thèmes et messages dont il a été question dans les différentes sessions, et ses observations et recommandations personnelles sont présentées en guise de conclusion de ce document.

Conclusion : considérations et défis

La diversité, l'importance et l'ampleur des enjeux abordés par les conférenciers et la richesse des exposés dénotent la complexité de la condition humaine et nous rappellent que nous sommes des êtres à la fois magnifiques et terribles! L'entreprise humaine demande d'extraordinaires marques de courage, d'innovation et de persévérance, mais entraîne aussi parfois des échecs et du découragement. C'est ce qu'a prouvé cette rencontre, qui présentait un mélange d'idées innovatrices, de programmes de stabilisation et de revitalisation linguistique, et l'utilisation des médias et des percées technologiques. D'un autre côté, on note une certaine réticence de la part de groupes et destinataires particuliers à adopter leurs droits et libertés récemment obtenus pour parler la langue de leur choix dans les instances locales ou centrales. Les institutions, pour leur part, passent par des réformes systémiques et leurs réactions à des recommandations raisonnées et à des idées progressistes semblent souvent idiosyncrasiques et incohérentes.

Au bas mot, plusieurs exposés s'attardaient à des questions comme « qui sommes-nous? ». En quoi la représentation contemporaine de l'identité répond-elle aux pressions cumulatives découlant de la détermination hégémonique de nier l'identité autochtone, de la non-transmission de la langue dans la famille et la collectivité, et de l'isolement à l'intérieur de barrières qui peuvent conduire à l'impuissance? Selon certains, les peuples eux-mêmes doivent entreprendre la tâche la plus difficile, c'est-à-dire faire les premiers pas vers la revitalisation linguistique—ce qu'on peut décrire comme l'autodétermination intellectuelle—afin de susciter l'espoir et la croissance. Avec le temps, les initiatives d'enseignement immersif, les nouveaux cours d'études supérieures, les percées technologiques et la reconnaissance institutionnelle peuvent offrir des occasions et des lieux où renforcer les capacités et l'usage de langues cibles.

Les autorités centrales et locales ont souvent un rôle crucial à jouer dans la légitimation et le financement des efforts de revitalisation linguistique. Pourtant, il n'y a pas seulement un ensemble de règles, un seul groupe d'éminences grises ou de défenseurs qui interviennent dans la problématique complexe consistant à promouvoir, à protéger et à réglementer les langues. Est-ce que l'élan général de la gouvernance à multiples niveaux peut laisser place aux initiatives informelles? Alors qu'une grande attention a été portée à l'autonomisation des collectivités locales dans différentes administrations, comme l'Inde, le Sri Lanka et le Nunavut, quelle sera l'influence des demandes locales et des élans démocratiques sur la promotion des langues et les politiques linguistiques?

Quelles leçons générales peut-on tirer de cette rencontre des commissaires linguistiques à Ottawa? La première est que le contexte est d'importance capitale pour exercer une pression politique constante. La deuxième est que la prise de décisions stratégiques et les défis sont des aspects constitutifs du mandat. Le moment d'intervenir dans un cas, que ce soit en lien avec une contestation judiciaire ou l'omission d'un ministère, peut avoir des conséquences immédiates et à long terme.

Est-ce que la contestation de l'autorité ministérielle s'inscrit dans une tentative calculée ou est-ce une obligation légale déterminée par logique formelle? Quelles sont les conséquences à long terme de telles contestations sur la réputation, l'indépendance et la crédibilité des commissaires? La réaction du gouvernement aux critiques constantes peut donner lieu à des pressions sur les finances et les ressources, ce qui peut imposer des contraintes aux capacités et susciter l'aversion pour le risque et l'affaiblissement du commissariat.

Mais cela peut aussi obliger à repenser le mandat fondamental des commissaires linguistiques et à réévaluer la place qu'ils occupent dans le contexte réglementaire. Ces derniers ne sont qu'un type d'acteurs et de réglementateurs faisant partie d'une grande famille. Pourtant, une mise en garde claire est que la croissance de l'État régulateur ne doit pas se faire au détriment des efforts de promotion cruciaux que consentent les militants et les organismes linguistiques.

Pour les commissariats établis de longue date, il est évident que le rôle du commissaire change avec le temps. Reste à savoir quel est son degré de réceptivité aux nouveaux défis. La réponse à cette question nécessite, de la part de l'équipe du commissaire, une évaluation interne soutenue, une formation et un renforcement constant des capacités. L'un des principaux avantages de l'adhésion à l'AICL est que les efforts communs pour créer des outils et des instruments de pratiques exemplaires peuvent accroître l'efficacité de la surveillance et des interventions des commissaires, à la fois dans l'administration publique, la prestation des services et les contestations judiciaires.

Ces efforts nécessitent la collecte de données dans les séries chronologiques et l'élaboration d'une gamme de techniques et de pratiques d'évaluation que les membres peuvent s'échanger. En conformité aux approches axées sur les résultats, l'AICL doit mettre au point des techniques pour évaluer les changements dans les comportements individuels et institutionnels, afin de mesurer avec uniformité l'impact et la réussite. La définition des données à l'appui, afin d'évaluer de façon critique les objectifs et les détails d'une politique qui a été modifiée directement par la réponse aux recommandations du commissaire, est une étape délicate et nécessaire de l'évaluation des résultats. Cela demande des preuves ciblées, un jugement éclairé et une perspicacité stratégique et politique afin d'arriver à déterminer les facteurs de changement. Ce processus est toutefois essentiel afin de mieux juger de la valeur relative de l'influence du commissaire sur le système.

Il y aurait aussi lieu de concevoir un différent ensemble de mesures afin d'évaluer non seulement le travail interne, mais aussi les résultats externes produits par les commissaires linguistiques. Il serait particulièrement utile d'élaborer, pour les commissaires récemment nommés, des documents de formation et d'évaluation, de sorte à mettre en commun auprès des membres de l'AICL des directives, des pratiques exemplaires et des exemples concrets.

Vient ensuite la question de l'adhésion à l'AICL, à savoir si seuls les organismes désignés comme des commissariats aux langues peuvent s'y joindre. En résumant le travail de la séance, la rapporteuse s'est arrêtée à la question suivante : « Qu'y a-t-il en un nom ce que nous nommons rose, sous un autre nom, sentirait aussi bon? »; cette question a été posée en partie en réaction à l'absence de la délégation québécoise. La rapporteuse conseille vivement au président de l'AICL d'inviter officiellement l'organisme de réglementation des langues du Québec à joindre l'Association et d'inviter aussi d'autres organismes exerçant des fonctions similaires.

Après plusieurs conférences réussies qui ont mis en valeur le travail des commissaires et la réponse des ministères responsables de l'application des droits et des obligations linguistiques, il y a lieu de se demander où nous allons. Le temps est venu d'examiner l'incidence des différents commissaires linguistiques afin de déterminer dans quelle mesure ils participent aux affaires courantes ou si leur travail est seulement toléré par les administrations concernées. La rapporteuse estime qu'il faut procéder à une évaluation systématique du collectif des ombudsmans et des commissaires, de sorte à déterminer quels pouvoirs, rôles, outils, processus, impacts et interactions contribuent le plus à la cause.

Elle croit également qu'il faut soumettre à examen systématique l'État régulateur, qui établit le contexte juridique et administratif, pour faire en sorte que l'abus de pouvoir ou la dérive de la mission ne nuisent pas aux fonctions principales des ombudsmans et des commissaires. Troisièmement, il faut étudier l'influence du droit international sur les obligations et les interventions des commissaires linguistiques dans des administrations spécifiques. Enfin, il faut se pencher sur le rôle potentiel des commissaires dans les accommodements et la réconciliation qui font suite aux conflits. Plusieurs éléments de preuve ont été dégagés à la conférence, qui ont montré la futilité d'instaurer un organisme de réglementation, comme au Sri Lanka et au Kosovo, sans le doter de l'infrastructure et de la capacité nécessaires pour appliquer les recommandations du commissaire. Les droits linguistiques se résumaient souvent à une disposition constitutionnelle, au lieu d'être la réalité quotidienne de nombreux citoyens. Un cadre stable et bien réglementé, comme celui en Suisse qui montre la valeur ajoutée et les avantages qu'apportent les compétences linguistiques, permet aux citoyens et à l'État de comprendre la valeur économique de ces compétences et peut renforcer la « cohésion nationale ». Nous convenons que l'expérience suisse peut être placée à une extrémité du continuum et les contextes propres au Kosovo, à l'Érythrée, à l'Iran et au Soudan du Sud, à l'autre extrémité opposée. Quoi qu'il en soit, une des raisons d'être de l'AICL est d'avoir un impact sur les pays ou régions cibles, qui ont beaucoup à apprendre et à gagner de l'échange de bonnes idées et de pratiques exemplaires provenant de démocraties libérales mûres et stables, comme la Suisse et le Canada.

Pour de plus amples informations sur la conférence, consultez le site Web de l'AICL à :

www.languagecommissioners.org

ⁱ La recherche *Language Commissioners in Comparative Perspective* de Colin H. Williams a reçu une subvention du Conseil de recherche économique et sociale (ESRC) (ES/J003093/1), dont l'auteur est grandement reconnaissant.

ⁱⁱ « Le demandeur doit démontrer l'existence d'une contravention à la LLO et le lien de causalité entre la contravention et les réparations demandées. » Voir *Leduc c. Canada*, 2000 CanLII 15454, paragr. 20; *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1996] A.C.F. n° 1498 (QL), confirmé par [1998] A.C.F. n° 686, paragr. 16).

ⁱⁱⁱ « La réparation variera selon que la violation perdure ou non. » Voir *Forum des maires*, paragr. 20, 53, 62; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, paragr. 82 et suivants; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, paragr. 37).

^{iv} « La réparation doit : favoriser la réalisation de l'objet du droit garanti (les tribunaux sont tenus d'accorder des réparations adaptées à la situation) et favoriser la réalisation de l'objet des dispositions réparatrices (les tribunaux sont tenus d'accorder des réparations efficaces). Voir *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (ministère de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, paragr. 24 et 25; réitéré dans *Forum des maires* précité.

^v « Le commissaire peut exercer lui-même le recours avec la permission du plaignant. Il peut aussi comparaître devant le tribunal pour le compte du requérant ou comme partie à une instance engagée sur le fondement de la présente partie. Finalement, le commissaire peut présenter, à titre de preuve durant le procès, de l'information liée à des plaintes similaires déposées contre la même institution. » Partie X, *Loi sur les langues officielles*, 1988.

^{vi} *Loi constitutionnelle de 1982*, voir <http://www.laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html#h-38> pour le texte intégral.