



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

EN BREF



Les langues officielles dans la fonction publique fédérale

Publication n° 2011-69-F
Le 22 juin 2011

Marie-Ève Hudon

Division des affaires juridiques et législatives
Service d'information et de recherche parlementaires

***Les langues officielles dans
la fonction publique fédérale***

(En bref)

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les documents de la série ***En bref*** de la Bibliothèque du Parlement donnent un aperçu succinct, objectif et impartial de diverses questions d'actualité. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET PRESTATION DES SERVICES.....	1
2	LANGUE DE TRAVAIL.....	2
3	PARTICIPATION ÉQUITABLE DES CANADIENS D'EXPRESSION FRANÇAISE ET D'EXPRESSION ANGLAISE.....	3
4	RESPONSABILITÉS, APPLICATION DES POLITIQUES, PLAINTES ET RECOURS JUDICIAIRES.....	3
5	ENJEUX RÉCENTS.....	4

LES LANGUES OFFICIELLES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

La *Loi sur les langues officielles* (LLO)¹ énonce trois grands principes relativement au respect des langues officielles dans la fonction publique fédérale. Au fil des ans, le gouvernement fédéral a appliqué diverses politiques pour assurer la mise en œuvre de ces principes au sein des institutions fédérales.

1 COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET PRESTATION DES SERVICES

Le premier principe est le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'être servi par elles dans la langue officielle de son choix. Ce droit est inscrit à l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*² et dans la partie IV de la LLO. Il suppose que c'est l'État qui doit s'adapter aux besoins linguistiques de la population, et non le contraire.

Ce ne sont pas tous les bureaux des institutions fédérales qui sont tenus d'offrir des services dans les deux langues officielles. Le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*³ énonce les critères qui permettent d'établir le répertoire des bureaux et des points de services devant offrir des services bilingues, notamment :

- le siège ou l'administration centrale des institutions fédérales;
- les bureaux situés dans la région de la capitale nationale;
- les bureaux d'une institution tenue de rendre compte au Parlement (p. ex. le Bureau du vérificateur général du Canada);
- les bureaux situés où il y a une demande importante, selon des règles démographiques et des règles particulières préétablies;
- les bureaux dont la vocation justifie l'offre de services bilingues (p. ex. santé et sécurité du public);
- les bureaux offrant des services aux voyageurs;
- les tiers offrant des services au public pour le compte des institutions fédérales.

Les bureaux et les points de services visés par le *Règlement sur les langues officielles* doivent offrir activement leurs services dans les deux langues et en informer le public au moyen d'une signalisation appropriée, d'avis ou de toute autre documentation pertinente. Les communications avec le public doivent se faire au moyen de médias qui assureront une diffusion efficace de l'information auprès de la clientèle linguistique visée.

Tous les dix ans, le gouvernement fédéral procède à une révision de l'application du *Règlement sur les langues officielles*. La révision sert à déterminer quels sont les endroits où il y a obligation de fournir des services dans les deux langues officielles

conformément au critère de la demande importante. Elle se fonde sur les données sur les langues officielles du recensement de la population et sur le volume des services offerts à la population. La prochaine révision aura lieu après la publication des données du recensement de 2011.

2 LANGUE DE TRAVAIL

Le deuxième principe est le droit des employés des institutions fédérales de travailler dans la langue officielle de leur choix. Ce droit est inscrit dans la partie V de la LLO. Il s'applique aux régions désignées bilingues, notamment la région de la capitale nationale, certaines parties du Nord et de l'Est de l'Ontario, la région de Montréal, certaines parties des Cantons de l'Est, de la Gaspésie et de l'Ouest du Québec, ainsi que le Nouveau-Brunswick⁴.

Les institutions fédérales doivent favoriser un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles dans les régions désignées bilingues. Cela suppose que la haute direction communique efficacement dans les deux langues officielles avec les employés de l'institution et qu'elle exerce un leadership pour créer un milieu de travail bilingue. L'usage du français et de l'anglais doit être encouragé au cours des réunions. Les employés de la fonction publique travaillant dans ces régions utilisent la langue de leur choix :

- lorsqu'ils sont supervisés;
- pour travailler avec des systèmes informatiques et des instruments de travail d'usage courant et généralisé;
- pour obtenir des services centraux (p. ex. finance, administration, etc.) et personnels (p. ex. santé, rémunération, etc.);
- pour obtenir de la formation et du perfectionnement professionnel.

La fonction publique fédérale désigne un certain pourcentage de ses postes bilingues en tenant compte des obligations relatives au service au public et à la langue de travail. En cas d'incompatibilité entre les dispositions sur la langue de travail (partie V) et celles sur le service au public (partie IV), ces dernières ont préséance. Ce ne sont pas tous les employés de la fonction publique qui doivent être bilingues. Le profil linguistique pour les postes bilingues est établi selon les fonctions et les responsabilités du poste.

Selon les données de 2010, 41 % des postes de la fonction publique étaient désignés bilingues. Les plus fortes concentrations de postes bilingues se trouvaient dans la région de la capitale nationale (65,4 %), au Québec (64,9 %) et au Nouveau-Brunswick (52,7 %). Au total, 93,2 % des titulaires de postes bilingues au sein de l'administration publique centrale répondaient aux exigences linguistiques de leur poste.

3 PARTICIPATION ÉQUITABLE DES CANADIENS D'EXPRESSION FRANÇAISE ET D'EXPRESSION ANGLAISE

Le troisième principe est l'engagement du gouvernement à donner des chances égales d'emploi et d'avancement aux Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans les institutions fédérales. Cet engagement est inscrit dans la partie VI de la LLO. La fonction publi-

que doit refléter la présence des collectivités francophone et anglophone dans l'ensemble de la population. Le taux de participation de ces collectivités varie selon le

Le taux de participation des deux groupes linguistiques dans l'ensemble des organismes assujettis à la LLO est demeuré stable au fil des ans. En 2010, le taux de participation des anglophones était de 73,2 %, tandis que celui des francophones était de 26,8 %.

mandat de l'institution, le public à servir, l'endroit où se situent les bureaux et les catégories d'emploi. Les institutions fédérales ne peuvent ni favoriser l'embauche de représentants d'un groupe linguistique en particulier ni porter atteinte au principe du mérite en matière de dotation du personnel.

4 RESPONSABILITÉS, APPLICATION DES POLITIQUES, PLAINTES ET RECOURS JUDICIAIRES

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est responsable de veiller à la mise en œuvre des parties IV, V et VI de la LLO. Le président du Conseil du Trésor doit faire rapport annuellement au Parlement sur les réalisations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a appliqué diverses politiques et lignes directrices pour assurer la mise en œuvre des trois principes énoncés dans la LLO. Le dernier cadre de politiques en matière de langues officielles est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004⁵.

Ce cadre contient trois politiques auxquelles toutes les institutions fédérales sont assujetties, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement, du Bureau du Conseiller sénatorial en éthique et du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, c'est-à-dire :

- Politique sur l'utilisation des langues officielles pour les communications avec le public et la prestation des services;
- Politique sur la langue de travail;
- Politique sur les langues officielles pour la gestion des ressources humaines.

Plusieurs directives viennent préciser les modalités de mise en œuvre de ces politiques et, sans avoir le même caractère obligatoire, servent à outiller les personnes qui les appliquent.

Les postes désignés bilingues doivent désormais être dotés par des candidats qui satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes. Depuis mars 2007,

cette obligation s'applique également aux postes des niveaux EX-02 à EX-05. Des exceptions peuvent être faites en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*⁶, aux termes duquel une personne déclare par écrit qu'elle :

- s'engage à tenter d'acquérir dans les deux ans, au moyen de la formation linguistique dispensée aux frais de l'État, le niveau de compétence dans les langues officielles requis pour un poste bilingue;
- consent à être nommée ou mutée à un poste dont le niveau et le traitement sont semblables, dans le cas où elle n'aurait pas acquis, à la fin de la période de deux ans, le niveau de compétence dans les langues officielles requis pour le poste bilingue.

De plus, la formation linguistique est envisagée comme un véritable outil de perfectionnement professionnel accessible à tous les employés de la fonction publique.

Plusieurs changements dans la gouvernance du Programme des langues officielles au sein de la fonction publique ont eu lieu entre 2004 et 2009. Depuis mars 2009,

c'est le Centre d'excellence en langues officielles – au sein du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du SCT – qui coordonne le Programme des langues officielles dans les institutions fédérales assujetties aux parties IV, V et VI de la LLO. Au cours des dernières années, un grand nombre de responsabilités à l'égard de la gestion des langues officielles (p. ex. la formation linguistique, la dotation) ont été déléguées aux administrateurs généraux des institutions fédérales.

Parmi les 1 477 plaintes reçues par la commissaire aux langues officielles qui ont été jugées recevables en 2009-2010, 30,5 % portaient sur la langue de service, 4,8 % sur la langue de travail, 2,2 % sur les exigences linguistiques des postes et 0,7 % sur la participation équitable. Pour 2008-2009, 63 % des plaintes portaient sur le service au public, 17,7 % sur la langue de travail, 11,7 % sur les exigences linguistiques des postes et 1,8 % sur la participation équitable.

Les parties IV, V et VI de la LLO peuvent donner lieu à des plaintes auprès du Commissariat aux langues officielles. Cependant, seules les parties IV et V admettent un recours judiciaire devant la Cour fédérale.

5 ENJEUX RÉCENTS

L'année 2009-2010 constitue une exception au chapitre des plaintes reçues par le commissaire aux langues officielles, du fait que 878 plaintes ont été déposées contre CBC/Radio-Canada à propos des compressions budgétaires à Windsor, en Ontario, et des effets potentiels sur la promotion du français et de l'anglais (partie VII de la LLO).

Année après année, le plus grand nombre de plaintes reçues par le commissaire aux langues officielles portent sur les communications avec le public et la prestation des

services. Bien que des progrès aient été réalisés dans ce secteur, certains problèmes continuent de se produire. Ils concernent les communications écrites, l'offre active et les services offerts au public voyageur. Cela tient à plusieurs facteurs. La LLO est parfois mal comprise. Certaines institutions fédérales manquent de volonté pour l'appliquer. D'autres ont une planification déficiente ou omettent de surveiller les répercussions de leurs actions. Un jugement récent de la Cour suprême du Canada a mis l'accent sur l'importance d'offrir des services de qualité égale dans les deux langues officielles⁷.

Les engagements à l'égard de la langue de travail tardent à se concrétiser. Plusieurs rapports récents ont montré que le français demeure sous-utilisé et que l'anglais est prédominant dans la culture organisationnelle de la fonction publique fédérale. Selon ces rapports, les institutions fédérales font piètre figure pour ce qui est de la possibilité d'utiliser la langue officielle de son choix avec son superviseur ainsi que pour la rédaction. L'amélioration des capacités linguistiques des employés, le renforcement de la capacité des institutions fédérales en matière de langues officielles et l'expression d'un leadership clair et soutenu sont parmi les éléments envisagés pour assurer un traitement égalitaire des deux langues officielles en milieu de travail. En mars 2011, le commissaire aux langues officielles a établi un profil de compétences pour les gestionnaires favorisant la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation du français et de l'anglais⁸.

En ce qui concerne la participation équitable, il y a eu des problèmes de sous-représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec pendant de nombreuses années. Selon les données du recensement de 2006, la représentation des anglophones du Québec dans la fonction publique atteignait 11,7 %⁹. Selon les données de 2009-2010, elle atteignait 8,3 % dans l'administration publique centrale et 13 % dans l'ensemble des institutions assujetties à la LLO¹⁰. Une étude du Comité sénatorial permanent des langues officielles a montré que ce sentiment de sous-représentation existe toujours au sein des communautés anglophones, surtout à l'extérieur des grands centres¹¹.

Le *Plan d'action pour les langues officielles (2003-2008)*¹² prévoyait des mesures pour rendre la fonction publique exemplaire en matière de langues officielles. Le gouvernement avait comme objectif de renforcer la capacité bilingue des fonctionnaires fédéraux et d'améliorer la qualité des services offerts dans les deux langues. Des rapports du commissaire aux langues officielles¹³ et du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes¹⁴ ont montré des résultats décevants à ce chapitre.

La *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne (2008-2013)*¹⁵ ne prévoit pas d'investissements massifs pour les langues officielles dans la fonction publique, à l'exception des montants suivants :

- 17 millions de dollars sur cinq ans pour le Centre d'excellence en langues officielles;
- 2,5 millions de dollars sur cinq ans pour l'École de la fonction publique du Canada.

Le commissaire aux langues officielles s'est dit inquiet des changements récents apportés à la structure de gouvernance des langues officielles dans la fonction publique, plus particulièrement en ce qui a trait à la capacité du SCT à s'acquitter de ses responsabilités et au soutien apporté aux institutions fédérales pour la gestion du dossier des langues officielles, dans un contexte où un plus grand nombre de responsabilités ont été déléguées aux administrateurs généraux¹⁶. Selon le SCT, la nouvelle structure de gouvernance renforce sa capacité d'agir et incite les institutions fédérales à prendre des mesures pour assurer un leadership fort en matière de langues officielles; cependant, l'efficacité de ces mesures varie d'une organisation à l'autre¹⁷.

NOTES

1. [Loi sur les langues officielles](#), L.R. 1985, ch. 31 (4^e suppl.).
2. [Charte canadienne des droits et libertés](#) (Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*).
3. [Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services](#), DORS/92-48.
4. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Liste des régions bilingues du Canada aux fins de la langue de travail](#).
5. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Cadre de politiques en matière de langues officielles](#).
6. [Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique](#), TR 2005-118.
7. [DesRochers c. Canada \(Industrie\)](#), 2009 CSC 8.
8. Commissariat aux langues officielles, [Au-delà des réunions bilingues : Comportements en leadership des gestionnaires](#), Ottawa, mars 2011.
9. Statistique Canada, [Portrait des minorités de langue officielle au Canada : les anglophones du Québec](#), Ottawa, 2010.
10. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Rapport annuel sur les langues officielles 2009-2010](#), 2011.
11. Sénat, Comité permanent des langues officielles, [L'épanouissement des communautés anglophones du Québec : Du mythe à la réalité](#), 3^e session, 40^e législature, mars 2011.
12. Bureau du Conseil privé, [Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne – Le Plan d'action pour les langues officielles](#), Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 2003.
13. Commissariat aux langues officielles, [Rapport annuel 2007-2008](#), Ottawa, 2008.
14. Chambre des communes, Comité permanent des langues officielles, [Prêcher par l'exemple : Le bilinguisme au sein de la fonction publique dans le cadre du renouvellement du Plan d'action pour les langues officielles](#), Ottawa, mars 2008.
15. Patrimoine canadien, [Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir](#), Ottawa, 2008.
16. Commissariat aux langues officielles, [Rapport annuel 2009-2010. Volume I](#), Ottawa, 2010.
17. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Rapport annuel sur les langues officielles 2008-2009](#), 2010.