



## L'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales

Site Web : [www.ocol-clo.gc.ca](http://www.ocol-clo.gc.ca)

© *Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada* 2002  
N° de cat. : SF31-65/2002  
ISBN : 0-662-66948-7

Imprimé sur du papier recyclé



Printed on recycled paper



## L'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire par les institutions fédérales

Auteure : Estelle Charron  
Novembre 2002





## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. INTRODUCTION</b>	1
<b>II. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES</b>	1
<b>III. MÉTHODOLOGIE</b>	2
<b>IV. CONSTATATIONS</b>	4
<i>FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS TENUES DE SE</i>	
<i>CONFORMER À LA PCGC</i>	6
<i>FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS QUI NE SONT PAS TENUES</i>	
<i>DE SE CONFORMER À LA PCGC</i>	7
<i>GESTION DU PROCESSUS ET DU BUDGET DE LA PUBLICITÉ DANS LES INSTITUTIONS</i>	8
<i>LACUNES RELEVÉES</i>	9
<i>Politique, procédures et lignes directrices concernant les communications du gouvernement</i>	
<i>du Canada</i>	9
<i>Publicité faite par les députés</i>	11
<i>Politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor</i>	11
<i>Guide sur la publicité</i>	14
<i>Contrats avec les agences de publicité et de placement</i>	16
<i>Publications francophones et anglophones à l'échelle du pays</i>	17
<i>Partenariat</i>	18
<i>Incidences des dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux</i>	20
<b>V. PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</b>	22
<b>VI. CONCLUSION</b>	25
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b>	26
<b>ANNEXE A</b> - Plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles au sujet de publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire depuis 1998	29
<b>ANNEXE B</b> - Nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, par catégorie et par année depuis 1998	30
<b>ANNEXE C</b> - Aperçu des plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, depuis 1998	32
<b>ANNEXE D</b> - Institutions ayant le plus grand nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire déposées contre elles depuis 1998	35
<b>ANNEXE E</b> - Liste des institutions qui ont participé à l'étude	36



## I. INTRODUCTION

Le Commissariat aux langues officielles reçoit, depuis plusieurs années, de nombreuses plaintes dénonçant le fait que, lorsqu'elles placent des annonces dans les journaux de langue officielle majoritaire, les institutions fédérales manquent de les faire paraître également dans la presse de langue officielle minoritaire. Malgré plusieurs interventions de la part de différentes personnes occupant le poste de commissaire aux langues officielles auprès des institutions au fil des années, principalement par le truchement des enquêtes menées sur les plaintes, et malgré les engagements pris par les institutions à la suite de ces enquêtes, le problème persiste.

Étant donné que les plaintes sont déposées à la suite de la parution d'annonces dans les journaux de langue officielle majoritaire sans équivalent dans les journaux de langue officielle minoritaire, il arrive fréquemment que la campagne visée par l'annonce soit terminée et qu'il soit trop tard pour apporter les correctifs appropriés.

Afin de mettre fin à ces situations de fait accompli, la commissaire aux langues officielles a entrepris une étude spéciale à l'été 2001. Cet exercice a pour but de proposer des solutions pour corriger les problèmes à la source afin d'éviter les plaintes répétitives sur le fait que les institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles*<sup>1</sup> n'ont pas recours à la presse de langue officielle minoritaire.

## II. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

L'article 56 de la *Loi sur les langues officielles* donne à la commissaire aux langues officielles le mandat de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles ainsi qu'à faire respecter

l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

L'étude spéciale a été menée en vertu de différentes dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Nous nous sommes penchés en premier lieu sur les exigences propres à la question des médias, c'est-à-dire l'article 11 à la partie II (Actes législatifs et autres) et l'article 30 à la partie IV (Communications avec le public et prestation des services).

L'article 11 précise que :

« (1) les textes — notamment les avis et annonces — que les institutions fédérales doivent ou peuvent, sous le régime d'une loi fédérale, publier, ou faire publier, et qui sont principalement destinés au public doivent, là où cela est possible, paraître dans des publications qui sont largement diffusées dans chacune des régions visées, la version française dans au moins une publication d'expression principalement française et son pendant anglais dans au moins une publication d'expression principalement anglaise. En l'absence de telles publications, ils doivent paraître dans les deux langues officielles dans au moins une publication qui est largement diffusée dans la région.

(2) Il est donné dans ces textes égale importance aux deux langues officielles. »

L'article 30 précise que :

« Sous réserve de la partie II, les institutions fédérales qui, sous le régime de la présente partie, communiquent avec le public dans les deux langues officielles sont tenues d'utiliser les médias qui leur permettent d'assurer, en conformité avec les objectifs de la

<sup>1</sup> *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 31.

présente loi, une communication efficace avec chacun dans la langue officielle de son choix. »

La partie IV de la *Loi sur les langues officielles* établit que le public a le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix, à leur siège ou administration centrale, à leurs bureaux situés dans la région de la capitale nationale et enfin là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante. Cette obligation s'étend aussi à un certain nombre d'institutions fédérales qui, bien que privatisées, demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. Il est à noter que dans le présent rapport, nous traiterons toujours les institutions privatisées au même titre que les autres institutions fédérales.

Le *Règlement sur les langues officielles - communication avec le public et prestation des services* définit les circonstances dans lesquelles il existe une demande importante pour des services en français et en anglais. Il comprend un ensemble de règles d'application générale ainsi que des règles qui régissent des services particuliers.

Au cours de cette étude, nous avons également tenu compte de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, plus particulièrement de l'article 41 qui stipule que :

« Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. »

Dans la société canadienne, les médias, les journaux en étant un type, sont d'importants outils de communication. Les communautés

minoritaires de langue officielle comptent énormément sur les médias dans leur langue, dont leurs journaux, pour être informées des actualités qui concernent leur collectivité. Les journaux de langue officielle minoritaire contribuent au développement et à l'épanouissement de ces communautés.

En plus d'assurer une communication avec le public dans la langue officielle de son choix, toutes les institutions fédérales sont tenues de mettre en œuvre la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

### III. MÉTHODOLOGIE

Nous avons d'abord procédé à une analyse des plaintes reçues au cours des quatre dernières années. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 31 décembre 2001, un total de 848 plaintes recevables en matière de publicité ont été déposées au Commissariat aux langues officielles (cela représente 19 p. 100 des plaintes recevables). De ce nombre, 810 (95,5 p. 100) mettaient en cause des publicités qui n'avaient pas été placées dans les journaux de langue minoritaire française et 38 (4,5 p. 100) mettaient en cause des publicités qui n'avaient pas été placées dans les journaux de langue minoritaire anglaise (voir l'annexe A).

Dans le but de déterminer quels types de publicité faisaient plus fréquemment l'objet de plaintes, nous avons réparti les plaintes par catégorie.

La première catégorie, « Avis », comprend les publicités portant sur les promotions, les appels d'offres, les avis, les invitations, etc. Selon nos compilations, ce type d'annonce compte pour 24,9 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

Une deuxième catégorie, « Recrutement », porte directement sur l'embauche de personnel. Cette catégorie ne comprend pas, par exemple, les publicités générales faites par le ministère du



Développement des ressources humaines annonçant l'existence du Programme d'emploi pour étudiants. Cette deuxième catégorie d'annonce compte pour 10,6 p. 100 des plaintes sur la publicité depuis 1998.

Une troisième catégorie, « Commercial », englobe le genre de publicité relié directement au mandat de l'institution ou encore, qui fait connaître l'existence de programmes fédéraux ou qui informe le public de tarifs et trajets. Sont comprises dans cette catégorie toutes les publicités commerciales placées par un tiers conventionné agissant pour le compte d'une institution assujettie à la *Loi sur les langues officielles*. C'est dans cette catégorie de publicité que l'on retrouve le plus grand nombre de plaintes, soit 53,9 p. 100 des plaintes.

Une quatrième catégorie, « Partenariat », comprend tout genre de publicité faite dans le cadre d'un partenariat d'une institution fédérale avec une autre institution fédérale ou provinciale ou avec une entreprise privée. Cette catégorie comprend également des publicités faites par des entreprises ou des groupes qui bénéficient de subventions fédérales et qui sont tenus de faire paraître leurs publicités dans les deux langues officielles. Selon nos compilations, ce genre d'annonce compte pour 7,5 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

Une dernière catégorie, « Varia », regroupe le reste des publicités qui ne figurent pas dans les autres catégories. Ce genre de publicité compte pour 3,1 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées depuis 1998.

L'annexe B présente un tableau plus détaillé des catégories de plaintes, avec le nombre de plaintes déposées par année depuis 1998. Par ailleurs, l'annexe C présente une vue détaillée des données statistiques portant sur le nombre de plaintes par groupe linguistique par province, sur l'article de la *Loi sur les langues officielles* mis en cause, et sur les provinces d'où

provient le plus grand nombre de plaintes. En résumé, la majorité des plaintes mettent en cause l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*.

En ce qui concerne le tableau des plaintes par institution par année (voir l'annexe D), nous notons une réduction du nombre de plaintes déposées (de 284 à 121) entre 1998 et 2001. C'est là une tendance encourageante qui indique que les institutions sont certes de plus en plus conscientes de leurs obligations en ce qui a trait à l'utilisation de la presse minoritaire. Cependant, il faut faire preuve de prudence en interprétant ces données, car nous ne pouvons déterminer si les institutions ont effectué le même volume de publicité d'une année à l'autre. Parmi les institutions ciblées le plus fréquemment, mentionnons Air Canada, le ministère du Développement des ressources humaines et la Halifax International Airport Authority.

Nous nous sommes ensuite penchés sur la Politique de communication du gouvernement du Canada (PCGC) pour bien comprendre le processus touchant la publicité. Cette politique a été émise en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>2</sup>. Elle s'applique à tous les ministères et organismes énumérés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur. Les sociétés d'État figurent à l'annexe III de cette loi.

Nous avons ensuite sélectionné quelque vingt institutions de différente nature afin d'étudier le fonctionnement et la gestion opérationnelle du processus de publicité dans les différents organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles*. Pour ce faire, nous avons mené un total de 24 entrevues avec des responsables des Communications au sein de ces institutions dans le but de discuter de l'allocation du ou des budgets relativement aux médias, et le cas échéant, des politiques et

<sup>2</sup> *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11.

procédures internes en matière de publicité et du processus d'élaboration et d'approbation des publicités faites par l'institution au plan national et en région.

Aux fins de notre étude, certaines institutions ont été choisies en raison de leur rôle d'organisme central ou de fournisseur de services communs, de la nature de leur publicité ou de leur participation à des ententes de partenariat ou à des accords avec des tierces parties; d'autres ont été choisies au hasard parmi les institutions énumérées aux annexes I, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Nous avons aussi mené des entrevues auprès de cinq personnes responsables au sein des principales agences ayant un rôle à jouer dans le domaine des communications, soit le Bureau d'information du Canada (qui le 1<sup>er</sup> septembre 2001 est devenu Communication Canada), le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), le Bureau du Conseil privé et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Nous avons fait l'analyse de documents tels des contrats avec des agences de publicité, des politiques et des lignes directrices en matière de publicité et de langues officielles d'application générale ainsi que des politiques et des lignes directrices internes de certaines institutions fédérales et le *Guide sur la publicité* produit par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Nous avons également revu, sur le site intranet du gouvernement fédéral, Publiservice, les sites et les liens relatifs à la question de la publicité.

Au moment où nous avons mené nos entrevues et fait l'analyse des documents, des politiques et des procédures en matière de publicité, le SCT était à réviser sa politique sur les communications du gouvernement. La nouvelle PCGC a été approuvée et mise en application le 1<sup>er</sup> avril 2002. Bien que les entrevues et les analyses aient été complétées

avant la mise en application de la nouvelle PCGC, le présent rapport tient compte des modifications apportées avec l'entrée en vigueur de cette politique.

Durant le déroulement de l'étude, nous avons également eu des discussions avec des personnes représentant l'Association de la presse francophone (APF), qui représente les journaux de langue française à l'extérieur du Québec, ainsi que la Quebec Community Newspapers Association (QCNA), qui représente les journaux communautaires de langue anglaise au Québec.

Enfin, le présent rapport tient compte des observations sur notre rapport préliminaire que nous avons reçues des organismes inclus dans notre étude. Air Canada a indiqué qu'elle aimerait rencontrer du personnel du Commissariat concernant ses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et a décidé d'attendre ce moment-là pour nous communiquer ses observations. Une réunion est prévue au cours de l'automne 2002.

#### IV. CONSTATATIONS

La PCGC établit les rôles et les responsabilités des organismes centraux (p. ex., le SCT et le Bureau du Conseil privé) et des organismes de services communs (p. ex., TPSGC et Communication Canada) en matière de communications. En vertu de l'alinéa 7(1)(a) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor est chargé d'approuver et de promulguer, sous la direction du Cabinet, la PCGC. Le SCT est responsable d'élaborer les politiques en matière de langues officielles, dans lesquelles se trouvent également des lignes directrices sur l'utilisation des médias. Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé appuie les stratégies de communication du cabinet et surveille leur mise en application, il avise les institutions des priorités du gouvernement et il

leur fournit des conseils et un soutien en ce qui a trait à la gestion de leur programme des communications. Selon la PCGC, le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC) est chargé par le cabinet d'assurer l'intégrité du processus de passation de contrats de services de publicité et de la recherche sur l'opinion publique. TPSGC est responsable de la gestion des contrats de services et du processus compétitif de sélection des agences de publicité par les ministères fédéraux, ainsi que des contrats avec l'agence de placement attitrée du gouvernement. Communication Canada est le résultat de la fusion, le 1<sup>er</sup> septembre 2001, de l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC et du Bureau d'information du Canada. Communication Canada s'assure que les concepts et les stratégies de communication des institutions tenues de mettre en application la PCGC sont conformes aux objectifs de communication du gouvernement. Communication Canada approuve également les plans médiatiques généraux des institutions fédérales énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et elle approuve leur publicité individuelle.

Le fonctionnement des communications au fédéral est en évolution constante. Au cours des dernières années, plusieurs modifications y ont été apportées. Il existe, depuis plus d'un an, un comité du Cabinet sur les Communications gouvernementales qui est composé de plusieurs ministres et est présidé par le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. Ce comité adopte des orientations stratégiques afin de rendre les communications plus efficaces et plus cohérentes à l'échelle du gouvernement et il supervise la stratégie ou l'approche applicable à l'ensemble des communications du gouvernement.

Jusqu'à tout récemment, les initiatives en publicité du gouvernement ne faisaient l'objet d'aucune surveillance ou révision centralisée.

Compte tenu des sommes importantes que le gouvernement investit en publicité, une série de nouvelles techniques de gestion a été adoptée, dont la création du Comité sur la publicité gouvernementale. Ce comité est composé de personnes représentant Communication Canada, du Secrétaire adjoint du Cabinet, du Directeur des opérations et de la planification stratégique du Bureau du Conseil privé, ainsi que des directeurs généraux et directrices générales des communications de différents grands ministères. Il a été créé pour améliorer la planification et la mise en œuvre des grandes campagnes publicitaires du gouvernement et a pour mandat d'examiner ces campagnes et de fournir des conseils à leur égard. Ce comité peut inviter les institutions à lui soumettre leurs plans médiatiques; par contre, il n'a pas le pouvoir de l'imposer.

Tel que mentionné plus haut, nous nous sommes penchés sur la PCGC, qui « [...] s'applique à toutes les institutions du gouvernement du Canada énumérées aux annexes I, I.1 et II de la *Loi [sur la gestion des finances publiques]* ». Ces ministères et organismes, dont l'employeur est le Conseil du Trésor, sont régis par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>4</sup>. Par contre, les quelque trente institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor (p. ex., les sociétés d'État et les différents musées), ainsi que les institutions privatisées qui demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles* (p. ex., Air Canada et NAV CANADA) ne sont pas tenues de se conformer à la PCGC. Le Conseil du Trésor encourage toutefois les institutions qui figurent à l'annexe III (parties 1 et 2) à se familiariser avec la PCGC et à en appliquer les principes à la gestion de leurs communications.

<sup>3</sup> Conseil du Trésor, Politique de communication du gouvernement du Canada [[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/comm1\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_f.html)], section Application et autorité.

<sup>4</sup> *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-33.

### FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS TENUES DE SE CONFORMER À LA PCGC

À titre d'employeur, le Conseil du Trésor peut diffuser des politiques pour assurer la conformité des institutions aux dispositions des différents programmes. La PCGC en est un exemple.

Jusqu'à il y a quatre ans, les institutions fédérales tenues de se conformer à la politique sur les communications du gouvernement devaient soumettre une fois par année leur plan annuel de publicité à l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, cette Direction a mis sur pied un système de rapport électronique destiné à la cueillette d'information des plans de publicité et de recherche sur l'opinion publique des institutions fédérales. Depuis lors, le processus de planification est mieux contrôlé. Les institutions doivent maintenant soumettre à Communication Canada, trois fois par année, un plan de publicité faisant état des objectifs généraux, ainsi que des budgets prévus.

Communication Canada est aussi responsable d'approuver, à quelques exceptions près, toutes les publicités des institutions devant se conformer à la PCGC. Donc, en plus du plan général de publicité, les institutions fédérales assujetties doivent également soumettre pour approbation un plan de publicité détaillé pour chaque projet, peu importe le type de média choisi. Ces plans de publicité doivent comprendre, entre autres, le public cible, un exemplaire de la publicité même, et ce, en français et en anglais si l'institution doit la faire paraître dans les deux langues officielles, les médias souhaités (couverture nationale ou régionale), la durée de la campagne et, le cas échéant, les partenaires.

Chaque institution transige avec l'agence de publicité qui lui a été assignée par le processus

compétitif pour la conception et la production de publicité. Sauf exception, ces agences de publicité ne peuvent pas placer des annonces dans les médias. Média I.D.A. Vision est la seule agence de placement médiatique attitrée qui est autorisée à acheter, au nom du gouvernement, de l'espace ou du temps d'antenne dans les médias. Elle aussi a été choisie au moyen d'un processus concurrentiel.

Pour répondre aux besoins de certaines institutions, ou encore pour faciliter la gestion d'un programme particulier, TPSGC peut négocier des contrats spéciaux où les institutions transigent directement avec les journaux, sans avoir à obtenir l'approbation de Communication Canada. C'est le cas de la Commission de la fonction publique, qui est chargée du recrutement externe pour des organismes assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La publicité pour le recrutement externe compte pour 10,6 p. 100 des plaintes sur la publicité déposées contre des institutions fédérales depuis 1998.

L'élaboration d'une campagne de publicité particulière est généralement faite par l'agence de publicité. Le plan médiatique comprend la conception visuelle, les régions visées par l'annonce et les médias suggérés. La décision finale d'approuver le plan médiatique revient à l'institution. Par la suite, l'institution soumet le plan médiatique à Communication Canada pour approbation. S'il est déterminé qu'une annonce doit paraître dans les deux langues officielles, Communication Canada vérifie si des médias des deux groupes de langue officielle ont été choisis. Par contre, il ne vérifie pas si les médias proposés rejoignent les deux communautés de langue officielle de manière efficace. Lorsque nous avons mené nos entrevues, la Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC était d'avis que chaque institution fédérale est responsable du contenu et de la qualité linguistique des messages préparés dans l'une

ou l'autre des langues officielles et qu'il appartient à chacune d'entre elles de se conformer aux obligations linguistiques que lui confère la *Loi sur les langues officielles* en matière de communication avec le public.

Communication Canada doit fournir les numéros d'autorisation de projet qui permettent aux institutions de passer des contrats avec des agences de publicité par l'entremise de TPSGC. Lorsqu'il approuve un plan médiatique, Communication Canada lui assigne un numéro d'autorisation et retourne le tout à l'institution. Ce numéro d'autorisation est par la suite utilisé par Média I.D.A. Vision pour faire le placement des annonces. Média I.D.A. Vision n'accepte aucune demande de placement qui n'est pas accompagnée d'un numéro d'autorisation.

#### FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS DE PUBLICITÉ POUR LES INSTITUTIONS QUI NE SONT PAS TENUES DE SE CONFORMER À LA PCGC

Étant donné que le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur des institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des institutions privatisées, il ne peut pas leur imposer sa politique et ses lignes directrices en matière de communications. Par contre, le Conseil du Trésor les encourage à s'inspirer de ses politiques pour assurer la mise en œuvre des diverses lois auxquelles elles sont assujetties, dont la *Loi sur les langues officielles*.

Sur le plan des communications, dont fait partie la publicité, ces institutions fonctionnent de façon autonome. Certaines institutions ont des contrats annuels ou encore pluriannuels signés avec des agences de publicité, alors que d'autres élaborent souvent leur propre publicité et ne choisissent de faire appel aux services d'agences de publicité que pour des projets précis.

N'étant pas assujetties à la PCGC, ces institutions n'ont pas à faire approuver par

Communication Canada leurs plans médiatiques pour les campagnes publicitaires ou annonces particulières. Toutefois, elles ont la responsabilité de s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de langues officielles et, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, elles sont encouragées à appliquer les principes de la PCGC à la gestion de leurs communications.

Notre étude a démontré que les institutions qui ne sont pas tenues de se conformer à la PCGC n'enfreignent pas plus les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* que les autres institutions fédérales. Nous avons par contre constaté que parmi les sociétés d'État et les institutions privatisées, Air Canada et ses transporteurs régionaux ainsi que la Halifax International Airport Authority ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes portant sur la publicité. Air Canada et ses transporteurs régionaux ont fait l'objet de 32 p. 100 des plaintes sur la publicité en 1998, 23,1 p. 100 en 1999, 17,9 p. 100 en 2000 et 6,6 p. 100 en 2001. La Halifax International Airport Authority a fait l'objet de 9,5 p. 100 des plaintes en 2000 et 12,4 p. 100 des plaintes en 2001. La nouvelle *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*<sup>5</sup> qui a été adoptée le 5 juillet 2000 précise les obligations des transporteurs aériens régionaux relativement aux communications avec le public, y compris la publicité. Auparavant, Air Canada maintenait que la *Loi sur les langues officielles* ne s'appliquait pas à ses transporteurs régionaux. La nouvelle *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* vient trancher quant à cette divergence d'opinion.

Pour leur part, les responsables à la Halifax International Airport Authority se disent assujettis à l'article 30 seulement lorsque les communications visent le public voyageur (article 23 de la *Loi sur les langues officielles*) et

<sup>5</sup> *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), ch. 35.

non les communications ayant trait aux affaires générales et au public en général (article 22 de la *Loi sur les langues officielles*). La position adoptée par l'administration aéroportuaire est fondée sur la prémisse selon laquelle le « grand public » et les « voyageurs » sont des entités distinctes en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Selon la commissaire aux langues officielles, une lecture attentive de l'article 23 de la *Loi sur les langues officielles* révèle que ce n'est pas le cas. En faisant précéder les dispositions de l'article 23 de l'expression « il est entendu », la *Loi sur les langues officielles* fait en sorte que l'article 23 soit lu comme un prolongement et un complément de l'article 22. Cela veut dire que l'article 23 est inopérant sans l'article 22. La commissaire a fait valoir cet argument dans un rapport préliminaire qu'elle a soumis en octobre 2001 au SCT et aux autorités aéroportuaires touchées par des plaintes de cette nature. Depuis, le SCT a accepté notre position et travaille actuellement à régler la question en précisant les obligations des institutions à cet égard.

#### *GESTION DU PROCESSUS ET DU BUDGET DE LA PUBLICITÉ DANS LES INSTITUTIONS*

Nous avons pu constater dans le cadre de cette étude que la façon de gérer le processus et le budget de communication/publicité varie d'une institution à l'autre, qu'il s'agisse d'institutions assujetties à la PCGC ou d'institutions non assujetties ou encore d'institutions privatisées qui demeurent assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

Certaines institutions ont toute la fonction communication/publicité ainsi que leur budget centralisés à l'administration centrale. D'autres institutions conservent le budget des communications à l'administration centrale, mais accordent un certain montant de l'enveloppe à leurs bureaux régionaux. Certaines institutions partagent leur enveloppe

budgétaire initiale avec chacune de leurs régions selon ses besoins. D'autres institutions, fortement décentralisées, ont une enveloppe budgétaire à l'administration centrale et chacune de leurs régions a son propre budget de communication/publicité.

La PCGC précise que « [l]e chef des communications doit veiller à ce que les activités du personnel des communications de l'institution, à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux, soient conformes aux exigences de cette politique, quelque soient les rapports hiérarchiques ou le rang que ces derniers occupent dans l'organisation. » (obligation de rendre compte n° 6).

Lors de l'étude, nous avons constaté qu'il y a d'autres gens que le personnel des communications qui placent des annonces dans les médias. L'étude nous a aussi permis de constater que, plus la gestion du processus et du budget de la publicité est décentralisée, plus il est difficile pour l'institution d'assurer que tous ses bureaux se conforment à leurs obligations linguistiques. En l'absence d'un système de contrôle interne, les gestionnaires en région peuvent placer des annonces comme bon leur semble, sans que l'administration centrale de l'institution et que les responsables du processus d'approbation à Communication Canada le sachent. Il leur suffit d'élaborer l'annonce ou encore de la faire élaborer au niveau local soit par le journal ou par une petite entreprise privée. Par la suite, le ou la gestionnaire transige directement avec les journaux et absorbe la dépense de l'annonce dans son budget opérationnel.

Malgré le fait que les gestionnaires responsables à l'administration centrale soient conscients que des gestionnaires ne suivent pas toujours le processus d'approbation établi, peu d'institutions se sont dotées d'une directive interne pour mieux guider leurs gestionnaires. Le ministère des Pêches et Océans a établi en 2000 une directive interne qu'il a distribuée à

tous ses gestionnaires. Au moment de notre étude, Parcs Canada était à élaborer une directive interne. Par ailleurs, la majorité des institutions font valoir que les gestionnaires, tant à l'administration centrale qu'en région, peuvent se référer à la PCGC, aux politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor ainsi qu'au *Guide sur la publicité* produit par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Communication Canada est maintenant responsable de ce guide. Tous ces documents sont disponibles sur Publiservice, le site intranet du gouvernement fédéral, soit sous le répertoire du SCT, soit sous celui de Communication Canada. Les lacunes relevées quant à cette façon de procéder sont abordées dans les pages suivantes et des recommandations sont formulées à cet effet.

Par contre, les institutions dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, qui ne sont donc pas tenues de se conformer à la PCGC, n'ont pas accès à Publiservice. Elles peuvent accéder aux politiques fédérales sur le site Internet des agences centrales, mais le *Guide sur la publicité* n'est disponible que sur Publiservice. Lors des entrevues, nous avons constaté que les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'étaient pas au courant de l'existence de ce document. Nous aborderons cette question dans les pages qui suivent.

### LACUNES RELEVÉES

#### *Politique, procédures et lignes directrices concernant les communications du gouvernement du Canada*

L'ancienne politique sur les communications du gouvernement remontait à 1988. La nouvelle PCGC est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2002. Au moment où nous avons mené nos entrevues et analysé les documents sur les

communications propres au fonctionnement interne des institutions choisies dans le cadre de l'étude, c'est la politique de 1988 qui était en vigueur. Toutefois, le présent rapport tient compte des modifications apportées avec la nouvelle politique.

Dans un premier temps, cette politique précise que les institutions fédérales n'ont pas à soumettre pour approbation à Communication Canada leurs avis, appels d'offres, annonces d'audiences publiques et les renseignements généraux sur les institutions. Selon nos compilations statistiques, les avis comptent pour tout près d'un quart, soit 24,9 p. 100, des plaintes (211 plaintes) portant sur la publicité qui ont été déposées à notre bureau entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 31 décembre 2001. Ce nombre important de plaintes démontre qu'un meilleur contrôle s'avère nécessaire.

Bien que le SCT ait ajouté quelques détails, les langues officielles occupent toujours une place relativement modeste dans la nouvelle PCGC. À l'exigence n° 4, on dit simplement que « [...] les institutions doivent respecter l'égalité de statut des deux langues officielles, tel qu'il est établi par la *Charte canadienne des droits et libertés* et comme y donnent effet la *Loi sur les langues officielles*, et le *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestations des services*. »

L'ancienne politique sur les communications du gouvernement de 1988 précisait bien les obligations linguistiques des institutions en matière de service au public, c'est-à-dire de respecter « le droit constitutionnel du public d'être servi en français ou en anglais à leur siège ou à leur administration centrale, ainsi que dans tout autre bureau où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau<sup>6</sup>. » La nouvelle politique ne fait plus cette référence. On y indique plutôt, à

<sup>6</sup> Conseil du Trésor, *Politique sur les communications du gouvernement* (1988).



l'exigence n° 4, que « [l]es institutions doivent déterminer et respecter toutes les exigences qui s'appliquent en matière de langues officielles lorsqu'elles participent à une activité de communication que prévoit la présente politique. »

À la section de la politique portant directement sur le volet publicité (exigence n° 23), on précise que les institutions doivent déterminer leurs obligations en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, sans toutefois spécifier quelles sont ces obligations.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que le SCT aurait dû conserver, dans la nouvelle PCGC, la référence au droit constitutionnel du public d'être servi en français ou en anglais à leur siège ou à leur administration centrale, ainsi que dans tout autre bureau où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ou se justifie par la vocation du bureau. Le SCT devrait renforcer davantage les dispositions relatives aux langues officielles tant au niveau général qu'au niveau des activités spécifiques de communication.

La commissaire aux langues officielles recommande donc au Secrétariat du Conseil du Trésor :

- 1. de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, accordent plus d'importance à la question des obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé et en y précisant le droit des Canadiens et des Canadiennes de**

**recevoir les communications émanant du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix;**

- 2. de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que, là où il y a mention d'obligations linguistiques, la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, renvoient le lecteur aux articles/chapitres/lignes directrices pertinents des politiques du Conseil du Trésor, de la *Loi sur les langues officielles* ou du *Règlement sur les langues officielles*.**

En ce qui concerne la recommandation n° 1, le SCT fait remarquer que l'exigence n° 23 de la PCGC évoque les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et mentionne l'obligation d'inclure les médias qui desservent la minorité de langue officielle. De plus, dans l'énoncé n° 2 et les exigences nos 1a) et 4 de la PCGC, il est fait mention des obligations linguistiques découlant de la *Charte canadienne des droits et libertés*, y compris le droit du public de communiquer avec le gouvernement dans l'une ou l'autre langue, ainsi que de la *Loi sur les langues officielles* et de l'obligation de se conformer aux politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor.

Nous sommes d'accord avec le SCT pour dire que la PCGC n'est pas censée remplacer la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, nous croyons que le SCT devrait profiter de toutes les occasions qu'il a, dans ses politiques et ses lignes directrices, de donner du poids aux obligations pertinentes en matière de langues officielles en exposant leurs principes de base, en plus de renvoyer le lecteur aux politiques et aux lignes directrices apparentées.

Le SCT nous a informés qu'il a l'intention de prendre la recommandation n° 2 en considération lors du prochain examen de la



PCGC, qui doit avoir lieu dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur de cette politique. Or, cette recommandation a pour but d'amener le SCT à prendre les mesures qui s'imposent dans les délais indiqués. Donc, à court terme, nous estimons que le SCT devrait modifier ses lignes directrices sur les communications conformément à notre recommandation.

### *Publicité faite par les députés*

Le Commissariat aux langues officielles reçoit également des plaintes selon lesquelles des députés ou des ministres du gouvernement fédéral placent, au nom du gouvernement du Canada, de la publicité dans les journaux annonçant des initiatives gouvernementales telles l'octroi d'un financement, la création d'emplois ou encore une invitation publique à un événement. Dans ces annonces, on trouve fréquemment le nom de la ou du député ou le nom et le titre du ou de la ministre ainsi que le logo du gouvernement fédéral. Lorsque ces plaintes sont portées à l'attention du bureau de la ou du député ou ministre, les responsables nous répondent que les annonces en question ont été payées par le bureau de la circonscription de la personne élue. Ces responsables précisent qu'en vertu des dispositions de l'article 90 de la *Loi sur les langues officielles*, qui stipule que « [l]a présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs, privilèges et immunités dont jouissent les parlementaires en ce qui touche leur bureau privé et leur propre personnel ou les juges », ces annonces ne tombent pas sous le coup de cette loi. Le Commissariat est en train d'examiner l'application de cet article. Toute recommandation qui pourrait en résulter sera adressée aux autorités compétentes.

### *Politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor*

La Politique sur les communications avec le public<sup>7</sup> précise d'une part où les communications avec le public doivent être assurées dans les deux langues officielles, et définit d'autre part ce qui constitue une communication. Les annonces publicitaires sont comprises dans cette définition.

Par ailleurs, la politique stipule (exigence n° 3) que « [t]oute communication avec le public émanant d'une institution fédérale, ou pour son compte, et transmise à l'échelle du pays doit donc normalement être faite simultanément dans les deux langues officielles. » [c'est nous qui soulignons] Nous sommes d'avis qu'en ce qui concerne la question de la publicité, cette phrase peut porter à interprétation. Par exemple, une ou un gestionnaire peut conclure que s'il place une annonce dans les journaux de langue officielle de la majorité dans une région donnée, il n'est pas tenu de la faire paraître dans les journaux de langue officielle de la minorité puisque son annonce n'est pas transmise à l'échelle du pays. Ceci est inexact. Il n'est pas nécessaire que l'annonce soit transmise à l'échelle nationale pour que l'institution soit tenue de la faire publier dans les deux langues officielles. Par ailleurs, si une institution place une annonce dans un quotidien de langue majoritaire le lundi d'une semaine donnée et que le journal de langue minoritaire qui est un hebdomadaire est publié seulement le jeudi, il est évident que l'institution ne réussira pas à faire paraître son annonce dans les deux journaux de façon simultanée. En réalité, plusieurs des journaux de langue officielle minoritaire ne sont imprimés qu'une fois par semaine et sont donc des hebdomadaires. Les hebdomadaires de langue minoritaire constituent un mode de communication efficace en raison du caractère

<sup>7</sup> Conseil du Trésor, politiques sur les langues officielles, chapitre 1-1 - Communications avec le public [[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1\\_1\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_1_f.html)].

relativement permanent des annonces imprimées et de leur accessibilité à long terme, et parce que les hebdomadaires ont un bon taux de pénétration du marché et jouissent d'un lectorat stable.

En ce qui concerne la Politique sur les communications avec le public, le SCT fait observer que la phrase dont nous disons plus haut qu'elle peut porter à interprétation doit être interprétée en rapport avec la phrase précédente, qui se lit comme suit : « Lorsque la communication vise le grand public [...], il faut utiliser les deux langues officielles. » À notre avis, le fait d'interpréter la seconde phrase en relation avec la première présuppose que « grand public » a le même sens que public « à l'échelle du pays ». D'après nous, « grand public » peut aussi vouloir dire le public d'une région précise, auquel cas les deux langues officielles pourraient devoir être utilisées, selon qu'il y a ou non dans cette région une demande importante au sens où l'entend le *Règlement sur les langues officielles*.

Puisque notre exemple concerne la publication d'une annonce dans les journaux, le SCT souligne aussi le fait que, dans ce cas, il faut faire mention de la Politique sur l'utilisation des médias<sup>8</sup>, qui traite expressément de cette question. Le SCT ajoute que la question de la publicité dans les médias de langue officielle minoritaire est traitée dans la PCGC, dont l'exigence n° 23 renferme la déclaration suivante : « [...] les institutions doivent respecter les engagements du gouvernement du Canada, énoncés à la partie VII de la *Loi [sur les langues officielles]*, de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les plans et les campagnes de publicité doivent tenir compte des besoins, des préoccupations et des préférences linguistiques de ces communautés. Les achats d'espace ou de temps

dans les médias doivent inclure l'achat d'espace et de temps dans les organes d'information qui desservent la minorité francophone ou anglophone d'une collectivité. »

Nous reconnaissons que les lignes directrices émises par le SCT sur l'utilisation des médias clarifient les obligations des institutions fédérales en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et sont destinées à aider les institutions à appliquer la politique de manière efficace et efficiente. Par contre, des lignes directrices n'ont pas force de loi. Elles équivalent plutôt à de bonnes pratiques de gestion.

Nous sommes donc d'avis que les politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor devraient contenir davantage de précisions portant sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et présenter davantage de façons de les mettre en œuvre.

La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

**3. de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public de façon à y inclure davantage de précisions sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et d'y aborder directement l'utilisation des médias.**

Le SCT a fait remarquer que la Politique sur l'utilisation des médias traite expressément des obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, il admet qu'il pourrait y avoir de meilleurs liens entre la Politique sur les communications avec le public et la Politique sur l'utilisation des médias. Sa Direction générale des langues officielles tiendra donc compte de la recommandation ci-dessus lors de l'examen

<sup>8</sup> Conseil du Trésor, politiques sur les langues officielles, chapitre 1-5 - Utilisation des médias [[http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1\\_5\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/CHAP1_5_f.html)].

des politiques sur les langues officielles, qui sera effectué l'an prochain.

Nous nous attendons à ce que la prise en considération de cette recommandation aboutisse à la prise des mesures nécessaires pour la mettre pleinement en application.

Lors des entrevues, certaines institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont exprimé le besoin d'obtenir de meilleures directives pour la mise en œuvre des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Nous avons bon espoir que la mise en application de la recommandation ci-dessus et l'établissement de liens entre les deux politiques du Conseil du Trésor susmentionnées viendront en aide à ces institutions, puisque ce dernier les encourage à s'inspirer de ses politiques pour se conformer aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

Par ailleurs, au plan de la surveillance, on nous indique que le SCT s'assure que les politiques sur les langues officielles sont appliquées au moyen d'activités de surveillance effectuées, soit par l'institution, soit par sa Direction générale des langues officielles.

Nous avons constaté que bon nombre d'institutions dont les fonctions de communication, et plus particulièrement, de publicité, sont décentralisées n'ont pas de système en place pour s'assurer que les gestionnaires connaissent bien leurs obligations en matière de communication/publicité et qu'ils et elles s'y conforment. Nous avons également été informés que les gestionnaires en région peuvent facilement faire paraître des annonces dans les journaux à l'insu des responsables à l'administration centrale. Selon les responsables des communications à l'administration centrale de certaines institutions, les gestionnaires en région ont accès aux différentes politiques fédérales et au *Guide sur la publicité*, tous disponibles sur

Publiservice, et ils présument que tous les gestionnaires en comprennent bien les contenus.

Par ailleurs, d'autres institutions avouent avoir réglé plusieurs problèmes depuis qu'elles ont élaboré une directive interne qu'elles ont distribuée à tous les gestionnaires dans tous leurs bureaux à l'échelle du pays. C'est le cas du ministère des Pêches et des Océans; la directive interne élaborée en 2000 a eu pour effet de réduire le nombre de plaintes déposées contre l'institution relativement à la publicité.

Devant le grand nombre de plaintes que nous continuons de recevoir relativement au fait que les institutions fédérales manquent d'avoir recours à la presse de langue minoritaire et compte tenu de la responsabilité claire du chef des communications de veiller au respect de la PCGC, chaque institution fédérale doit renforcer la gestion de son processus de publicité et le SCT doit veiller à l'application des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

4. **d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, des mesures de vérification pour voir à l'application du volet des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor portant sur la publicité et d'effectuer des vérifications périodiques;**
5. **d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales à élaborer des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication du gouvernement du Canada dans le cadre du fonctionnement de leur institution.**

Le SCT accepte les principes de la recommandation n° 4 et a indiqué que sa Direction générale des langues officielles pourra y donner suite dans moins d'un an. Nous supposons donc que ce sera effectivement le cas.

En ce qui concerne la recommandation n° 5, le SCT insiste sur le fait que la PCGC renferme des procédures que les institutions doivent suivre. Pour ce qui est des procédures internes des ministères, le SCT estime qu'il vaut mieux laisser chaque institution intéressée s'occuper de cette question, pour autant que les procédures qu'elle élabore pour ses propres activités satisfassent aux exigences de la PCGC.

Bien que nous reconnaissons qu'il vaut mieux laisser les institutions concernées s'occuper de la question des procédures internes, nous croyons que le SCT devrait néanmoins inciter les institutions à élaborer des procédures adaptées à leur situation particulière. Les gestionnaires seraient peut-être alors plus susceptibles d'accepter les politiques.

### *Guide sur la publicité*

Ce guide a été publié en janvier 2000 par l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC, dans le but d'aider les institutions fédérales tenues de se conformer à la politique sur les communications du gouvernement à mener à bien leurs publicités en utilisant les médias appropriés.

La section intitulée « Aide-mémoire pour la publicité » contient une liste d'étapes à suivre dans le processus de publicité. On y précise, en caractère gras, qu'il faut planifier la publicité dans les deux langues officielles et on ajoute un peu plus loin, également en caractère gras, qu'il faut effectuer la correction d'épreuves dans les deux langues.

Au début du guide, dans la section « Politiques en vigueur », on indique que « [l]a *Loi sur les langues officielles* précise que les deux langues officielles doivent être utilisées et présentées sur un pied d'égalité dans toutes les formes de publicité<sup>9</sup>. » La version française du guide donne comme exemple : « [...] quand une annonce est publiée dans un quotidien anglophone, à l'intention d'une collectivité donnée, la même annonce doit être publiée dans un quotidien francophone équivalent diffusé dans la même collectivité. S'il n'existe pas de quotidien équivalent, il faut utiliser un média différent efficace (par exemple, la radio), ou publier une annonce bilingue dans le quotidien retenu<sup>10</sup>. » [c'est nous qui soulignons]

Il est bien de présenter des obligations linguistiques des institutions fédérales et de donner un exemple d'application. Par contre, nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation donnée à la *Loi sur les langues officielles* dans la version française du guide. En effet, l'exemple d'annonce fournie dans le guide est une interprétation erronée de la *Loi sur les langues officielles*. Cette dernière ne prévoit pas que les annonces doivent être publiées dans un quotidien. L'aspect d'égalité des deux langues ne veut pas nécessairement dire traitement « identique ». En ce qui concerne les médias imprimés, les hebdomadaires de langue minoritaire constituent un mode de communication efficace pour rejoindre les communautés de langue officielle puisqu'ils ont un bon taux de pénétration du marché et ils jouissent d'un lectorat stable.

Le ministère de la Défense nationale souligne le fait qu'il y a des cas où les publications de langue minoritaire n'atteignent pas une partie suffisamment vaste de la collectivité. À cet égard, nous tenons à signaler que, tandis qu'un

<sup>9</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Guide sur la publicité*, p. 4. [Sur Publiservice : [http://publiservice.gc.ca/services/adv-pub/protected/downloads/adguide\\_f.pdf](http://publiservice.gc.ca/services/adv-pub/protected/downloads/adguide_f.pdf)].

<sup>10</sup> *Ibid.*

journal national de langue officielle majoritaire peut permettre d'atteindre le public-cible dans le cas d'une publicité en anglais à l'échelle du pays, il n'existe pas de journal qui permette de faire de même en français. Donc, dans de tels cas, pour compenser et afin d'atteindre le public francophone à l'échelle nationale, les institutions sont tenues de placer leurs annonces dans les journaux francophones de diverses localités. Cependant, si malgré cela, il n'y a toujours pas d'équivalence, d'autres médias devront être utilisés.

Le *Guide sur la publicité*, dont la responsabilité incombe maintenant à Communication Canada, devrait faire la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*. L'article 30 prévoit, là où la demande le justifie, l'utilisation de médias qui permettent d'assurer une communication efficace avec chacun et chacune dans la langue officielle de son choix. Ceci dit, l'institution peut choisir d'utiliser les journaux. L'article 11 ne permet pas aux institutions d'utiliser d'autre média que les publications. En vertu de cet article, les institutions sont tenues de publier dans les deux langues officielles, soit la version française dans au moins une publication d'expression principalement française et son pendant anglais dans au moins une publication d'expression principalement anglaise. Cet article porte sur des publications « qui sont largement diffusées dans chacune des régions visées »<sup>11</sup>, ce qui ne limite pas le choix aux quotidiens.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada :

**6. en s'inspirant des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation des médias, d'apporter, d'ici le 31 mars 2003, les correctifs qui**

**s'imposent au *Guide sur la publicité*, pour préciser la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*;**

Communication Canada nous a informés que lorsqu'il a reçu notre rapport préliminaire, son guide était déjà en voie de révision. Communication Canada poursuivra ce travail en collaboration avec le Commissariat et le SCT et tiendra compte des lignes directrices du SCT sur la publicité, qui seront publiées sous peu dans le cadre de la PCGC.

**7. de définir dans son *Guide sur la publicité*, d'ici le 31 mars 2003, le concept d'équivalence de publication;**

Communication Canada définira le concept d'équivalence en collaboration avec le Commissariat et le SCT.

**8. de modifier, d'ici le 31 mars 2003, son interprétation d'équivalence de publication pour tenir compte des hebdomadaires.**

Communication Canada fera ces modifications en collaboration avec le Commissariat et le SCT.

Tous les documents d'appui relativement aux communications et à la publicité sont disponibles sur le site Publiservice, qui est géré par Communication Canada. Ce site intranet offre toute une gamme de services portant sur les différents médias, tel des exemples de publicité et des liens clés. Ce site est bien conçu et constitue une riche source de renseignements pour les gestionnaires en communications. Communication Canada fait observer que près de 95 p. 100 des fonctionnaires fédéraux ont accès à Publiservice et que ce nombre continue d'augmenter.

Pour les institutions fédérales énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les institutions privatisées

<sup>11</sup> Précité à la note 1, art. 11.

assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, l'abonnement à Publiservice est facultatif et des coûts sont associés à chaque abonnement. L'accès à Publiservice est assuré par le Réseau d'entreprise du gouvernement (REG), géré par TPSGC. Au moment où Communication Canada rédigeait ses observations sur notre rapport préliminaire, des personnes responsables au REG l'ont informé que, parmi les institutions fédérales énumérées à l'annexe III susmentionnée, le nombre de nouveaux abonnés au REG croît à un rythme tel que 90 p. 100 des institutions en question ont maintenant accès à Publiservice et donc à toute la gamme de renseignements qu'on y trouve.

### *Contrats avec les agences de publicité et de placement*

Pour les institutions énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, TPSGC est la seule entité autorisée à émettre des contrats relatifs à la publicité, que ce soit avec les agences de publicité ou l'agence de placement attitrée du gouvernement, Média I.D.A. Vision.

Les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les institutions privatisées assujetties à la *Loi sur les langues officielles* négocient directement leurs contrats avec les agences de publicité, sans aucune participation de TPSGC.

L'étude a révélé que les contrats signés entre les institutions fédérales clientes (tant les institutions énumérées aux annexes I et II qu'à l'annexe III et les institutions privatisées) et les agences de publicité ne contiennent aucune clause faisant état des exigences à l'égard de ces dernières en matière de communication avec le public et de service au public dans les deux langues officielles.

Les personnes responsables à l'ancienne Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC étaient d'avis

qu'il n'est pas nécessaire d'inclure une telle clause dans les contrats type, puisque la responsabilité de veiller à ce que les composantes de la *Loi sur les langues officielles* sont respectées relève entièrement de chacune des institutions fédérales. De plus, elles ont ajouté que les agences de publicité qui franchissent avec succès l'exercice de présélection doivent faire la présentation d'une campagne publicitaire dans laquelle elles doivent démontrer, entre autres, leur utilisation des médias des deux langues officielles. Selon elles, les agences savent qu'elles doivent faire les publicités dans les deux langues officielles.

Nous ne partageons pas ce point de vue. L'intégration d'une clause linguistique dans le contrat avec une agence de publicité ou de placement serait un moyen plus efficace de s'assurer que les agences connaissent et respectent les obligations linguistiques des institutions fédérales en matière de communications avec le public et de service au public.

La commissaire aux langues officielles recommande donc à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

### **9. d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, une clause linguistique et de l'insérer dans tous les contrats signés à l'avenir avec les agences de publicité ou de placement.**

Le Ministère nous a informés qu'il donnera suite à cette recommandation, bien que nous n'ayons pas encore reçu de confirmation écrite à ce propos.

La commissaire aux langues officielles recommande également au Secrétariat du Conseil du Trésor :

### **10. d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, et les institutions privatisées qui sont assujetties à la *Loi sur les***

**langues officielles, à insérer une clause linguistique dans tous les contrats signés à l'avenir avec leur agence de publicité et/ou de placement.**

Selon le SCT, le rôle du Conseil du Trésor à l'égard de ces institutions consiste à les inciter à appliquer les principes énoncés dans ses politiques et le SCT n'est pas autorisé à préciser les processus à suivre. Le SCT estime donc ne pas être en mesure de donner suite à la recommandation telle qu'elle est formulée. Cependant, la Direction générale des langues officielles du SCT est prête à rappeler à ces institutions et même à signaler, à la prochaine réunion du Comité consultatif des sociétés d'État sur les langues officielles en 2003, qu'elles doivent prendre les mesures nécessaires pour respecter les principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor.

Vu que TPSGC est disposé à ajouter une clause linguistique dans ses contrats avec les agences de publicité et l'agence de placement attitrée, nous considérons que le SCT pourrait au moins inviter les institutions fédérales dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur à suivre l'exemple de TPSGC. L'insertion d'une clause linguistique dans les contrats avec ces agences garantirait le respect, par ces institutions, des principes énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor, dans les cas où des tiers agissent pour leur compte.

Le greffier du Conseil privé nous a informés que la présidente du Conseil du Trésor a demandé au SCT d'examiner des mécanismes de surveillance de l'application de la PCGC par les organismes fédéraux et les sociétés d'État.

***Publications francophones et anglophones à l'échelle du pays***

Média I.D.A. Vision est l'agence de placement attitrée du gouvernement, c'est-à-dire, pour les institutions énumérées aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle seule est autorisée à

acheter, au nom du gouvernement, de l'espace ou du temps d'antenne dans les médias. Toute publicité devant être approuvée par Communication Canada doit être soumise à Média I.D.A. Vision pour placement. Les institutions fédérales qui ne requièrent pas l'approbation de Communication Canada, énumérées à l'annexe III de cette loi, transigent habituellement directement avec les journaux.

Les responsables à TPSGC ont indiqué qu'il incombe à l'agence de placement attitrée de tenir à jour la liste des publications/journaux francophones et anglophones à l'échelle du pays et que cette responsabilité est une des conditions de son contrat avec le gouvernement. Or, nous n'avons trouvé aucune clause précise à cet effet dans le contrat.

Par ailleurs, les agences de publicité des institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des institutions privatisées n'ont pas accès à la liste de journaux de Média I.D.A. Vision, puisqu'elles ne sont pas clientes de cette entreprise.

Contrairement à ce que nous ont dit les responsables à TPSGC, nous avons été surpris d'entendre, à plus d'une reprise, de la part de responsables de publicité dans les institutions énumérées aux annexes I et II, que les agences de publicité dont elles retiennent les services n'ont pas en mains la même liste de journaux reconnus à l'échelle nationale établie par Média I.D.A. Vision.

TPSGC, à titre d'entité responsable de passer les marchés de publicité pour le gouvernement, devrait mieux s'acquitter de ses responsabilités en matière de publicité. Comme l'agence de placement Média I.D.A. Vision agit pour le compte de TPSGC, il incombe à ce Ministère de s'assurer que la liste des journaux francophones et anglophones à l'échelle du pays est tenue à jour et distribuée à qui de droit. De plus, TPSGC devrait établir les critères de sélection pour déterminer le choix des journaux

francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays et les inclure en annexe au contrat signé avec l'agence de placement.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

**11. de modifier, d'ici le 31 décembre 2002, son contrat avec Média I.D.A. Vision de façon à y inclure une clause qui précise que l'agence doit tenir à jour la liste des journaux francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays ainsi que des régions desservies par ces journaux.**

Le Ministère nous a informés qu'il donnera suite à cette recommandation, bien que nous n'ayons pas encore reçu de confirmation écrite à ce propos.

Dans son rapport préliminaire, la commissaire recommandait que Communication Canada prenne les mesures voulues pour rendre la liste de journaux susmentionnée accessible aux institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux institutions privatisées assujetties à la *Loi sur les langues officielles*.

Selon Communication Canada, Média I.D.A. Vision, son partenaire chargé de la gestion de la liste de journaux, offre déjà cette liste aux organisations et aux services de planification. De plus, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, 90 p. 100 des institutions énumérées à l'annexe III ont maintenant accès à Publiservice.

Au cours de notre étude, nous avons appris que Média I.D.A. Vision avait refusé de remettre la liste de journaux à une institution figurant à l'annexe III, parce qu'elle n'était pas une de ses clientes.

La commissaire aux langues officielles recommande donc à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

**12. d'informer les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu'une liste de journaux existe et de leur expliquer comment procéder pour se la procurer.**

### *Partenariat*

Là où l'ancienne politique sur les communications du gouvernement n'abordait que de façon superficielle la question du partenariat et du parrainage, la nouvelle politique s'y penche plus sérieusement. Par contre, la seule mention touchant les langues officielles est la suivante : « [l]es exigences relatives aux langues officielles [...] figurent au nombre des exigences de communication prises en compte dans les ententes de partenariat. » (exigence n° 24). Les gestionnaires qui connaissent mal les politiques et les pratiques sont donc obligés de faire plusieurs recherches pour comprendre les exigences.

Le *Guide sur la publicité*, dont Communication Canada est maintenant responsable, traite très peu de la question de partenariat dans le domaine de la publicité. Il n'y a à l'annexe A qu'on trouve une courte définition du mot « partenariat » ainsi que la suggestion suivante quant à son utilisation : « Si une association ou un groupe reçoit des fonds du Gouvernement pour des activités de communication ou de commercialisation et que cela confère une visibilité au ministère (comme l'utilisation du mot symbole « Canada »), les représentants du ministère devraient avoir la possibilité d'approuver les produits avant que ceux-ci ne soient publiés pour s'assurer que les politiques gouvernementales, comme la Politique sur les langues officielles, sont bien respectées<sup>12</sup>. »

<sup>12</sup> Précité à la note 9, p. 16.



Les politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor ont été élaborées pour assurer le respect des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Bien qu'il existe des lignes directrices portant sur les subventions et les contributions, le SCT n'aborde pas la question du partenariat.

La publicité fédérale en partenariat avec d'autres groupes compte pour 7,5 p. 100 des plaintes déposées depuis 1998 relativement à la publicité. Nous avons constaté que les institutions fédérales disposent de peu de directives pour les guider dans ce domaine.

Nous reconnaissons que le niveau de participation fédérale dans un partenariat peut grandement varier d'une entente à une autre et qu'une règle générale de fonctionnement peut difficilement être appliquée. Raison de plus pour s'assurer que les institutions sont bien guidées.

L'étude a également révélé que certaines personnes représentant des institutions fédérales ne font pas de distinction entre les obligations à la suite d'un financement fédéral et celles à la suite d'un partenariat. Certaines institutions, comme la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) sont plus ou moins une courroie de transmission de fonds fédéraux à d'autres niveaux, comme les provinces. Les provinces distribuent ensuite ces fonds à d'autres entités, comme les municipalités. Une province ou une municipalité qui décide de placer une annonce dans les journaux le fait de son propre gré et non en partenariat avec l'institution fédérale. La participation de la SCHL est limitée à l'étape du financement du programme. Elle n'agit pas comme partenaire dans la présentation de la campagne publicitaire.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor :

**13. de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement accordent plus d'importance à la question de partenariat relativement à la publicité et aux obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé;**

**14. de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public pour y préciser les obligations linguistiques des institutions fédérales dans des situations de partenariat.**

En ce qui concerne la recommandation n° 13, le SCT nous a informés que des lignes directrices sur les communications relativement aux partenariats, aux ententes de collaboration et aux parrainages seront publiées dans le cadre de la PCGC bien avant le 31 mars 2003. Des lignes directrices sur la publicité seront aussi publiées dans le cadre de la PCGC avant cette date et elles traiteront des obligations linguistiques découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, elles ne remplaceront pas la Politique sur l'utilisation des médias.

Pour ce qui est de la recommandation n° 14, le SCT reconnaît qu'il serait bon de préciser les obligations des institutions fédérales dans les situations de partenariat. En conséquence, le SCT propose d'incorporer cette mesure dans le processus d'examen des politiques sur les langues officielles, dont le cadre et le calendrier sont en voie d'élaboration à sa Direction



générale des langues officielles. Le SCT soulèvera également la question auprès des directeurs et des champions des langues officielles. Cette question sera aussi prise en considération lors de l'élaboration des lignes directrices de la PCGC relativement aux partenariats, aux ententes de collaboration et aux parrainages.

Nous nous attendons à ce que le SCT prenne les mesures indiquées conformément à la recommandation ci-dessus et à ce qu'il fasse le nécessaire entre-temps pour que cette question soit adéquatement traitée dans les lignes directrices de la PCGC.

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) fait remarquer que, selon son expérience, dans beaucoup de cas, les bénéficiaires de subventions et de contributions font abstraction de la clause linguistique de leur entente et publient leurs annonces dans une seule langue. Bien souvent, il est alors trop tard pour remédier à la situation, puisque les annonces doivent être publiées durant une période donnée. L'APECA propose que les institutions fédérales responsables des annonces publiées par des tiers demandent à leur personnel de première ligne d'insister auprès des bénéficiaires sur l'importance de leurs responsabilités concernant la publicité dans les deux langues officielles dans les cas où la politique s'applique. Nous sommes d'accord avec l'APECA pour dire que les institutions fédérales devraient rappeler périodiquement aux tierces parties leurs obligations en ce qui concerne les langues officielles et la publicité.

### *Incidences des dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux*

Dans le cadre de notre étude, nous avons rencontré des responsables à l'Association de la presse francophone (APF), qui représente 24 journaux de langue française à l'extérieur du Québec, ainsi qu'un responsable de la Quebec Community Newspapers Association (QCNA), qui représente 32 journaux communautaires de langue anglaise au Québec.

Tel que mentionné dans la partie du présent rapport intitulée « Guide sur la publicité », bon nombre des journaux de langue officielle minoritaire, que ce soit français à l'extérieur du Québec ou anglais au Québec, sont des hebdomadaires. Plusieurs d'entre eux ont comme politique de fixer le vendredi précédent la distribution du journal comme date de délai pour soumettre des commandes de publicité. Si le journal est distribué le jeudi ou le vendredi, cela veut donc dire que les institutions doivent soumettre leurs commandes de publicité près d'une semaine avant la distribution du journal. Une fois la commande placée, certains journaux accordent aux institutions un autre délai de un à deux jours ouvrables pour soumettre la maquette de l'annonce.

Les institutions interviewées précisent que les quotidiens, qu'ils soient francophones ou anglophones, requièrent à peine 24 heures d'avis pour le placement d'une publicité.

La date de tombée des hebdomadaires ne devrait causer aucun inconvénient aux institutions lorsqu'il s'agit de campagnes publicitaires dont la planification s'échelonne sur une assez longue période, comme une campagne publicitaire annuelle ou encore une campagne publicitaire dans le cadre d'un programme donné (p. ex., la campagne soulignant les effets néfastes du tabac menée par le ministère de la Santé). Une bonne

planification devrait permettre aux institutions de répondre aux exigences des dates de tombée des journaux.

Il n'en est pas de même pour les institutions qui œuvrent dans un milieu concurrentiel ou fluctuant, ce qui est le cas de transporteurs comme Air Canada et Via Rail, ou encore de l'institution Placements épargne Canada lors de sa campagne sur les obligations d'épargne du Canada.

Afin de demeurer concurrentiel dans le domaine du transport, une compagnie comme Air Canada doit régulièrement réagir rapidement à plusieurs facteurs externes. Dans ce marché, le temps d'exécution pour faire paraître une annonce étant très court, souvent à peine plus de 72 heures, ces compagnies ne peuvent pas toujours respecter les dates de tombée des journaux. Par exemple, les délais constituent une condition essentielle au succès d'une campagne de solde de places. Dans les cas où le solde est d'une durée supérieure à sept jours, la compagnie aérienne peut réussir à respecter les délais et placer une annonce dans l'hebdomadaire de langue officielle minoritaire. Toutefois, si une campagne publicitaire est d'une durée plus courte, l'institution n'est pas nécessairement en mesure de respecter les délais des hebdomadaires.

Placements épargne Canada doit elle aussi composer avec des imprévus puisque les taux d'intérêt fluctuent régulièrement. L'institution peut être appelée à la dernière minute à annuler sa commande de publicité si les taux d'intérêt changent et que l'annonce n'est alors plus pertinente.

L'article 30 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que là où elles sont tenues d'offrir le service au public dans les deux langues officielles, les institutions doivent utiliser les médias qui leur permettent d'assurer une communication efficace avec chacun et chacune dans la langue officielle de son choix. Si une institution décide que les journaux sont

le meilleur média pour transmettre un certain message au public, ce choix de média vaut aussi bien pour le public francophone que pour le public anglophone. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le traitement égal des deux langues ne veut pas nécessairement dire un traitement identique.

Nous sommes conscients que les journaux de langue officielle minoritaire ne bénéficient pas des mêmes ressources que les grands quotidiens et ne peuvent pas accommoder les institutions aussi facilement que ceux-ci. Bien que la commissaire n'ait aucune juridiction sur les journaux de l'entreprise privée, elle croit tout de même que les journaux de langue officielle minoritaire pourraient examiner diverses options pour faciliter la soumission des commandes de publicité.

Nous reconnaissons que les courts délais requis par les journaux de langue officielle minoritaire représentent un défi pour les institutions fédérales qui œuvrent dans un domaine concurrentiel. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'elles ont des obligations linguistiques et elles doivent examiner toutes les possibilités afin de pouvoir y répondre. Nous considérons qu'une institution enfreint la *Loi sur les langues officielles* si elle fait paraître une annonce dans un journal de la langue de la majorité sans faire paraître la même annonce dans le journal de la langue de la minorité en raison de problèmes à respecter les délais pour placer leur commande, et qu'elle n'a pas recours à un autre moyen pour rejoindre la communauté vivant en situation linguistique minoritaire.

Une institution qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*, choisit de placer une annonce dans un journal de la langue officielle de la majorité dans une région à demande importante et qui ne peut respecter les dates de tombée des journaux de la langue officielle de la minorité, doit trouver un autre moyen de transmettre l'information à la



communauté de langue officielle minoritaire. Lors de sa campagne en 2001, Placements épargne Canada a conçu une annonce générique sous forme de prêt à photographier que les hebdomadaires inséraient plutôt que d'annuler la publicité prévue en raison de la fluctuation des taux d'intérêt. Le texte indiquait aux lecteurs et aux lectrices le numéro de téléphone qu'ils pouvaient composer pour s'informer du taux en vigueur. Cette pratique a permis à l'institution de réduire le nombre de plaintes déposées contre elle lors de la campagne d'obligations d'épargne d'un total de 24 plaintes en 1999 à une seule plainte en 2001. Nous croyons que les transporteurs comme Air Canada devraient envisager diverses solutions pour des problèmes semblables.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande aux institutions fédérales touchées par cette situation :

**15. d'organiser, d'ici le 31 mars 2003, des rencontres exploratoires avec des représentants de l'Association de la presse francophone et de la Quebec Community Newspapers Association dans le but de trouver des solutions qui leur permettront de respecter, en tout temps, leurs obligations linguistiques en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*.**

Communication Canada nous a informés que de telles réunions ont déjà eu lieu et continuent d'avoir lieu périodiquement afin de fournir l'information existante à l'ensemble de la collectivité des communications.

Bien que l'Association de la presse francophone n'ait pas encore été pressentie par Communication Canada à ce propos, elle s'est dite disposée à prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec ses journaux membres, pour examiner la possibilité d'allonger les

délais. Son rôle se limiterait à proposer des solutions, puisqu'elle ne pourrait obliger ses membres à modifier leurs délais pour la publicité.

Le ministère de la Défense nationale fait observer que, bien que la plupart de ses campagnes publicitaires aient un caractère anticipatoire et soient donc planifiées longtemps d'avance, il arrive que sa publicité pour le recrutement doive être d'ordre réactionnel, par exemple lorsque le Ministère est confronté à une pénurie de main-d'œuvre spécialisée et qu'il doit puiser dans le marché rapidement à un moment donné. Cela peut vouloir dire offrir aux éventuelles recrues un incitatif, tel qu'une prime ou une allocation, ce qui nécessite l'approbation du Conseil du Trésor. Dans des situations comme celles-là, les calendriers de publication des médias ne peuvent pas toujours convenir au cycle de vie du groupe-cible. Cependant, afin de s'acquitter de ses obligations en matière de langues officielles, le Ministère communique systématiquement avec la presse de langue minoritaire.

Nous reconnaissons qu'il peut survenir des circonstances exceptionnelles qui entraînent alors des problèmes particuliers; nous sommes toutefois d'avis que les institutions doivent tenir compte de cette possibilité à l'étape de la planification.

## **V. PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* porte sur l'engagement du gouvernement fédéral « à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne<sup>13</sup>. » Toutes les institutions

<sup>13</sup> Précité à la note 1, art. 41.

assujetties à l'ensemble de la *Loi sur les langues officielles* sont tenues de se conformer aux dispositions de la partie VII.

Le discours du Trône du 30 janvier 2001 proclamait que « [l]a dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. La protection et la promotion de nos deux langues officielles sont une priorité du gouvernement, d'un océan à l'autre. Le gouvernement renouvellera son engagement à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle... ». Ce qu'est venu réitérer le discours du Trône du 30 septembre 2002 : « La dualité linguistique est au cœur de notre identité collective. [...] Il [le gouvernement] appuiera le développement des communautés minoritaires d'expression française et anglaise [...]. Il [le gouvernement] renforcera l'utilisation de nos deux langues officielles [...] dans les communications avec les Canadiens. »

Le « gouvernement », ce sont toutes les institutions fédérales ainsi que les institutions privatisées que les autorités politiques ont choisi de désigner comme demeurant assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. Notre étude a révélé qu'il existe un manque de sensibilisation des gestionnaires en communication face à leurs responsabilités par rapport à l'application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Nous sommes d'avis que cela peut contribuer à l'interprétation erronée qu'ont certains gestionnaires de leurs obligations linguistiques en matière de communication. Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'application des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* ne peut qu'avoir un effet positif en insufflant davantage de cohésion dans la mise en application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* par les institutions fédérales.

En ce qui regarde l'application de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, peu d'institutions se penchent sur le rôle que jouent les divers médias dans la vie des communautés de langue officielle. Pourtant, les journaux sont un reflet de l'identité des communautés qu'ils desservent et celles-ci comptent sur eux pour s'informer. Les journaux sont également un outil de communication et ont un taux de pénétration important, tant dans les communautés de langue officielle majoritaires que minoritaires. Et tout particulièrement dans un contexte minoritaire, les journaux sont des outils importants pour la survie et l'épanouissement de la communauté et de sa culture.

Les organismes qui jouent un rôle central ou fournissent des services communs maintiennent que chaque institution fédérale est responsable de veiller à respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. La PCGC fait à deux reprises mention de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* : à l'énoncé n° 2, puis au deuxième paragraphe de l'exigence n° 23, où les responsabilités des institutions fédérales à cet égard sont exposées à grands traits. Il revient au ministère du Patrimoine canadien de veiller à ce qu'une approche concertée préside à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Nous sommes d'avis que les institutions ont besoin davantage d'orientation et de conseils sur la façon de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de communication en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. En outre, un système de contrôle des activités de communication s'impose pour s'assurer que les objectifs de la partie VII sont réalisés.

Compte tenu de ce qui précède, la commissaire aux langues officielles recommande au ministre du Patrimoine canadien :

- 16. de créer, d'ici le 31 décembre 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, des responsables de communication de quelques ministères-clés ainsi que de personnes représentant des journaux de langue officielle minoritaire francophone et anglophone dans le but de mieux sensibiliser les gestionnaires aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle;**
- 17. d'incorporer, d'ici le 31 mars 2003, à son guide pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, un volet portant sur l'utilisation des médias;**
- 18. de mettre en place, d'ici le 31 mars 2003, un système de contrôle pour s'assurer que les institutions fédérales, dans leurs activités de communication, se conforment aux dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

Le ministre du Patrimoine canadien a l'intention de mettre en application les recommandations ci-dessus dans la mesure de son autorité. En ce qui concerne la recommandation n° 16, le Ministère projetait de mettre sur pied, à l'automne 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada, du SCT, du Bureau du Conseil privé, du ministre du Patrimoine canadien et de médias de langue officielle minoritaire. Ce comité aura pour mandat d'examiner des moyens de promouvoir l'utilisation des médias minoritaires au sein du

gouvernement. Le Ministère insistera pour que les membres du comité, dotés de l'autorité nécessaire, mettent en place des mécanismes de contrôle. Pour ce qui est de la recommandation n° 17, le guide sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* du Ministère, dont la mise à jour est en cours, renfermera une section sur les médias de langue officielle minoritaire. En outre, dans sa récente lettre d'appel à ses homologues de 28 ministères et organismes fédéraux au sujet de leur plan d'action pour la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, la sous-ministre leur a demandé de tenir compte de la presse de langue officielle minoritaire dans leurs activités publicitaires.

Le Ministère nous a informés qu'il a participé à des réunions avec des représentants de TPSGC et du SCT au sujet des mesures à prendre pour que l'utilisation de la presse de langue officielle minoritaire se généralise au sein de l'administration fédérale.

Nous notons que la réponse du Ministère ne traite pas de la recommandation n° 18 ci-dessus. Cependant, la commissaire maintient cette recommandation.

Enfin, le greffier du Conseil privé nous a informés que le Secrétariat des communications et des consultations du Conseil travaillera avec le SCT, TPSGC et Communication Canada en vue d'améliorer les processus liés à la publicité. Ils seront appuyés par le Bureau de la collectivité des communications, qui a été créé en avril 2002 et dont l'un des objectifs est de contribuer au perfectionnement professionnel des communicateurs.

## VI. CONCLUSION

La présente étude démontre que des politiques ou lignes directrices inadéquates, l'absence de mécanismes de contrôle et le manque de planification expliquent le fait que les institutions fédérales ne veillent pas à ce que toute publicité paraissant dans la presse de langue officielle majoritaire paraisse également dans la presse de langue officielle minoritaire.

Il revient aux organismes centraux (comme le SCT et Patrimoine canadien) et aux organismes de services communs (comme TPSGC et Communication Canada) de veiller à ce que les institutions soient dotées de politiques et de lignes directrices adéquates sur leurs obligations en matière de langues officielles en ce qui regarde la publicité. La politique et les lignes directrices sur les communications du gouvernement doivent non seulement faire référence aux politiques sur les langues officielles apparentées, mais encore réitérer leurs principes de base et ainsi préciser directement et en contexte les obligations en matière de langues officielles.

Par ailleurs, il faut doter les gestionnaires responsables de lignes directrices claires et cohérentes qui s'appliquent à leur situation particulière. Ainsi, il incombe à chaque institution d'élaborer des directives internes à cet égard. Ces directives doivent traiter des obligations découlant de la partie IV (Communications avec le public et prestation des services) et de la partie VII (Promotion du français et de l'anglais) de la *Loi sur les langues officielles*.

Il est essentiel que non seulement le SCT et, dans le cas de la partie VII, Patrimoine canadien, mais aussi chaque institution fédérale, se donnent des mécanismes de contrôle des activités de publicité. En outre, il importe que les obligations en matière de langues officielles soient clairement précisées dans les ententes conclues avec des tiers ou les ententes de partenariat.

Pour être en mesure de respecter les dates de tombée des journaux, une bonne planification de la part des institutions s'impose. C'est là une question particulièrement importante, car rater une date de tombée peut souvent vouloir dire favoriser un groupe linguistique par rapport à l'autre. Des discussions entre les institutions fédérales et les regroupements de presse devraient permettre de cerner les problèmes et de trouver des solutions pratiques.

Bref, il est nécessaire que les institutions fédérales fournissent aux gestionnaires responsables les renseignements et les outils dont ils ont besoin pour respecter leurs obligations en matière de langues officielles dans tous les types de publicité, et qu'ensuite elles contrôlent si les politiques et lignes directrices ont été suivies.



## RECOMMANDATIONS

1. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, accordent plus d'importance à la question des obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé et en y précisant le droit des Canadiens et des Canadiennes de recevoir les communications émanant du gouvernement fédéral dans la langue officielle de leur choix.
2. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que, là où il y a mention d'obligations linguistiques, la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement, renvoient le lecteur aux articles/chapitres/lignes directrices pertinents des politiques du Conseil du Trésor, de la *Loi sur les langues officielles* ou du *Règlement sur les langues officielles*.
3. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public de façon à y inclure davantage de précisions sur les obligations découlant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles* et d'y aborder directement l'utilisation des médias.
4. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, des mesures de vérification pour voir à l'application du volet des politiques sur les langues officielles du Conseil du Trésor portant sur la publicité et d'effectuer des vérifications périodiques.
5. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales à élaborer des procédures internes pour aider leurs gestionnaires à appliquer la Politique de communication du gouvernement du Canada dans le cadre du fonctionnement de leur institution.
6. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada, en s'inspirant des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation des médias, d'apporter, d'ici le 31 mars 2003, les correctifs qui s'imposent au *Guide sur la publicité*, pour préciser la distinction entre les obligations qui découlent de l'article 11 et celles qui découlent de l'article 30 de la *Loi sur les langues officielles*.
7. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de définir dans son *Guide sur la publicité*, d'ici le 31 mars 2003, le concept d'*équivalence de publication*.
8. La commissaire aux langues officielles recommande à Communication Canada de modifier, d'ici le 31 mars 2003, son interprétation d'*équivalence de publication* pour tenir compte des hebdomadaires.





9. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'élaborer, d'ici le 31 mars 2003, une clause linguistique et de l'insérer dans tous les contrats signés à l'avenir avec les agences de publicité ou de placement.
10. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor d'inciter, d'ici le 31 mars 2003, les institutions fédérales dont l'employeur n'est pas le Conseil du Trésor, et les institutions privatisées qui sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, à insérer une clause linguistique dans tous les contrats signés à l'avenir avec leur agence de publicité et/ou de placement.
11. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de modifier, d'ici le 31 décembre 2002, son contrat avec Média I.D.A. Vision de façon à y inclure une clause qui précise que l'agence doit tenir à jour la liste des journaux francophones et anglophones reconnus à l'échelle du pays ainsi que les régions desservies par ces journaux.
12. La commissaire aux langues officielles recommande à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'informer les institutions énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu'une liste de journaux existe et de leur expliquer comment procéder pour se la procurer.
13. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de veiller, d'ici le 31 mars 2003, à ce que la politique, les procédures ou les lignes directrices sur les communications du gouvernement accordent plus d'importance à la question de partenariat relativement à la publicité et aux obligations en matière de langues officielles en traitant des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire en y précisant les exigences linguistiques selon le moyen de communication utilisé.
14. La commissaire aux langues officielles recommande au Secrétariat du Conseil du Trésor de réviser, d'ici le 31 mars 2003, la Politique sur les communications avec le public pour y préciser les obligations linguistiques des institutions fédérales dans des situations de partenariat.
15. La commissaire aux langues officielles recommande aux institutions touchées par les dates de tombée pour la publicité dans les différents journaux minoritaires d'organiser, d'ici le 31 mars 2003, des rencontres exploratoires avec des représentants de l'Association de la presse francophone et de la Quebec Community Newspapers Association dans le but de trouver des solutions qui leur permettront de respecter, en tout temps, leurs obligations linguistiques en vertu des articles 11 et 30 de la *Loi sur les langues officielles*.



- 16. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de créer, d'ici le 31 décembre 2002, un comité composé de représentants de Communication Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, des responsables de communication de quelques ministères-clés ainsi que de personnes représentant des journaux de langue officielle minoritaire francophone et anglophone dans le but de mieux sensibiliser les gestionnaires aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle.**
- 17. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien d'incorporer, d'ici le 31 mars 2003, à son guide pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, un volet portant sur l'utilisation des médias.**
- 18. La commissaire aux langues officielles recommande au ministère du Patrimoine canadien de mettre en place, d'ici le 31 mars 2003, un système de contrôle pour s'assurer que les institutions fédérales, dans leurs activités de communication, se conforment aux dispositions de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.**



## ANNEXE A

Plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles au sujet de publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire depuis 1998

### Publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire française

1998	273
1999	256
2000	170
2001	111
<b>Total</b>	<b>810 (95,5 p. 100)</b>

### Publicités non parues dans les journaux de langue minoritaire anglaise

1998	11
1999	8
2000	9
2001	10
<b>Total</b>	<b>38 (4,5 p. 100)</b>

**Total global : 848 (soit 19 p. 100 de l'ensemble des plaintes recevables)**



## ANNEXE B

Nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire, par catégorie et par année depuis 1998

Nota : Les plaintes ci-dessous ont été jugées recevables en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Puisque les enquêtes sur ces plaintes n'étaient pas toutes terminées au moment où nous avons dépouillé les données, nous avons été incapables de faire ici la distinction entre les plaintes fondées et celles qui ne l'étaient pas.

### AVIS

	Français	Anglais
1998	53	6
1999	48	8
2000	64	3
2001	26	3
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>20</b>

**Total global : 211 (24,9 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)**

### RECRUTEMENT

	Français	Anglais
1998	39	1
1999	18	0
2000	17	4
2001	11	0
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>5</b>

**Total global : 90 (10,6 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)**



## Annexe B (suite)

### COMMERCIAL

	Français	Anglais
1998	170	2
1999	149	0
2000	66	0
2001	63	7
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>9</b>

**Total global : 457 (53,9 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)**

### PARTENARIAT

	Français	Anglais
1998	7	2
1999	36	0
2000	10	0
2001	9	0
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>2</b>

**Total global : 64 (7,5 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)**

### VARIA

	Français	Anglais
1998	4	0
1999	5	0
2000	13	2
2001	2	0
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>2</b>

**Total global : 26 (3,1 p. 100 du total des plaintes au sujet de la presse de langue officielle minoritaire)**



## ANNEXE C

Aperçu des plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire depuis 1998

### Nombre de plaintes par année

<b>1998</b>	Nombre	%
Francophones	273	96,1
Anglophones	11	3,9
<b>Total</b>	<b>284</b>	

  

<b>1999</b>		
Francophones	256	97,0
Anglophones	8	3,0
<b>Total</b>	<b>264</b>	

  

<b>2000</b>		
Francophones	170	95,0
Anglophones	9	5,0
<b>Total</b>	<b>179</b>	

  

<b>2001</b>		
Francophones	111	91,7
Anglophones	10	8,3
<b>Total</b>	<b>121</b>	



Annexe C (suite)

**Nombre de plaintes par article de la *Loi sur les langues officielles***

**1998**

	Français	Anglais
Article 11	51	5
Article 30	220	6
Article 11 ou 30	2	0
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>11</b>

**1999**

	Français	Anglais
Article 11	18	2
Article 30	237	6
Article 11 ou 30	1	0
<b>Total</b>	<b>256</b>	<b>8</b>

**2000**

	Français	Anglais
Article 11	16	3
Article 30	152	6
Article 11 ou 30	2	0
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>9</b>

**2001**

	Français	Anglais
Article 11	19	1
Article 30	92	9
Article 11 ou 30	0	0
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>10</b>



### Annexe C (suite)

#### Provinces d'où provient le plus grand nombre de plaintes (français)

<b>1998</b>	Nombre	%
Ontario (RCN* exclue)	75	27,5
Nouvelle-Écosse	64	23,4
Saskatchewan	53	19,4
Île-du-Prince-Édouard	41	15,0
Alberta	21	7,7
<b>1999</b>		
Nouvelle-Écosse	61	23,8
Ontario (RCN exclue)	52	20,3
Île-du-Prince-Édouard	46	18,0
Alberta	39	15,2
Saskatchewan	29	11,3
<b>2000</b>		
Nouvelle-Écosse	60	35,3
Ontario (RCN exclue)	34	20,0
Île-du-Prince-Édouard	21	12,4
Alberta	21	12,4
Saskatchewan	13	7,6
Colombie-Britannique	13	7,6
<b>2001</b>		
Nouvelle-Écosse	47	42,3
Ontario (RCN exclue)	43	38,7
Île-du-Prince-Édouard	10	9,0
Alberta	8	7,2

\* RCN = région de la capitale nationale





## ANNEXE D

Institutions ayant le plus grand nombre de plaintes relatives à la non utilisation de la presse de langue officielle minoritaire déposées contre elles depuis 1998

<b>1998 (total de 284 plaintes)</b>	Nombre	%
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	90	32,0
Développement des ressources humaines Canada	24	8,4
Pêches et Océans Canada	15	5,3
Banque de développement du Canada	14	4,9
Défense nationale	12	4,2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	11	3,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	9	3,2
Canadien national	7	2,5
<b>1999 (total de 264 plaintes)</b>		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	61	23,1
Développement des ressources humaines Canada	44	16,7
Placements épargne Canada	24	9,1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	11	4,2
Banque de développement du Canada	7	2,7
Pêches et Océans Canada	7	2,7
<b>2000 (total de 179 plaintes)</b>		
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	32	17,9
Halifax International Airport Authority	17	9,5
Développement des ressources humaines Canada	13	7,3
Postes Canada	11	6,1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	8	4,5
Canadien national	8	4,5
Défense nationale	8	4,5
Élections Canada	7	3,9
<b>2001 (total de 121 plaintes)</b>		
Développement des ressources humaines Canada	17	14,0
Halifax International Airport Authority	15	12,4
Industrie Canada	9	7,4
Air Canada (y compris les transporteurs régionaux)	8	6,6
Solliciteur général du Canada	5	4,1



## ANNEXE E

Liste des institutions qui ont participé à l'étude

Administration de l'aéroport international d'Halifax

Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)

Air Canada

Banque de développement du Canada

Bureau du Conseil privé

Commission de la fonction publique du Canada

Communication Canada

Conseil de la radiodiffusion

et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Défense nationale

Développement des ressources humaines Canada (DRHC)

Halifax International Airport Authority

Justice Canada

Parcs Canada

Patrimoine canadien

Pêches et Océans Canada

Placements épargne Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Société canadienne des postes

Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL)

Statistique Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)