

*S
JL
25
A35
1973



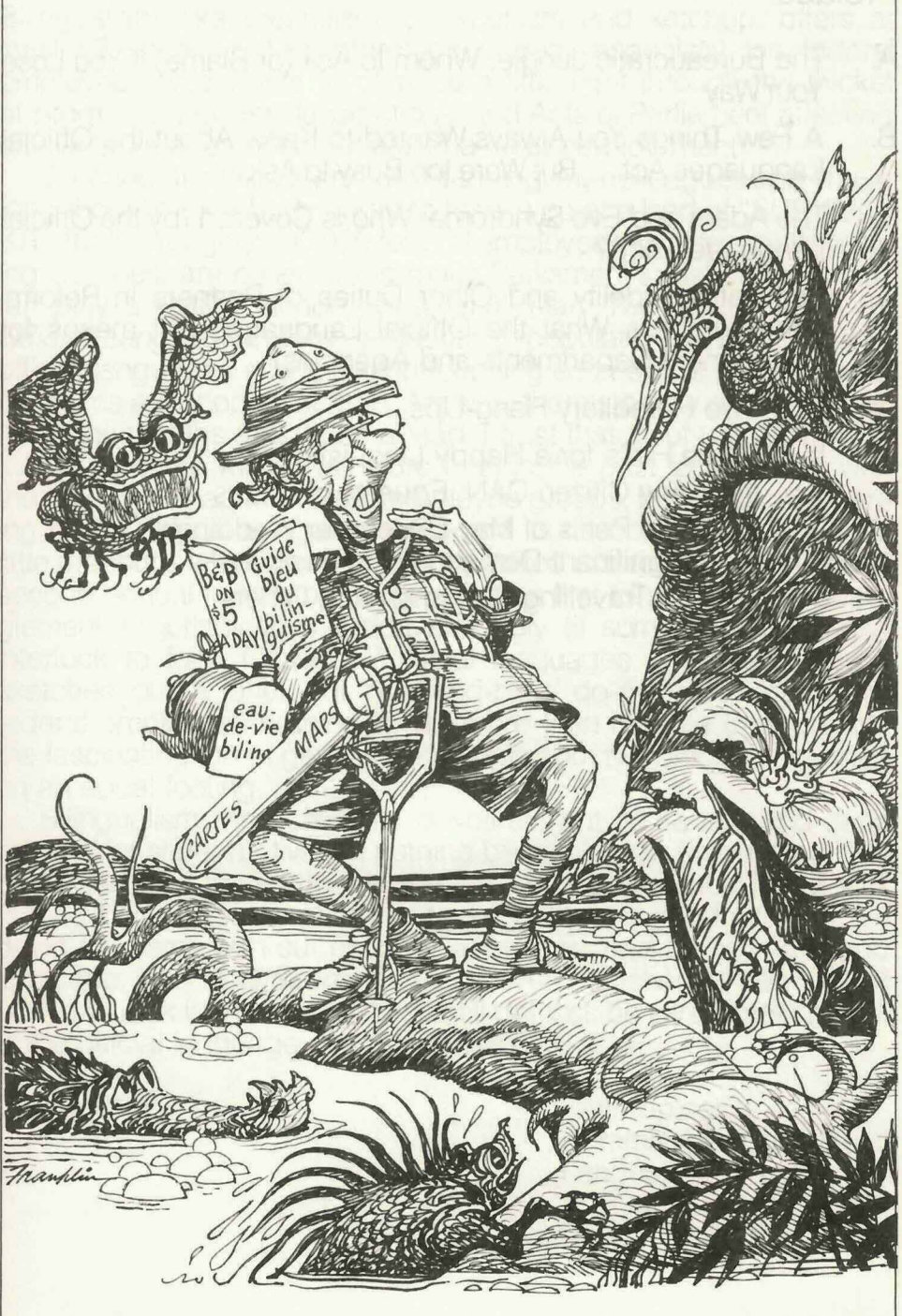
The Jungle Book on Official Languages

LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA
MAR 11 1974
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Jungle Book on Official Languages

Contants

France

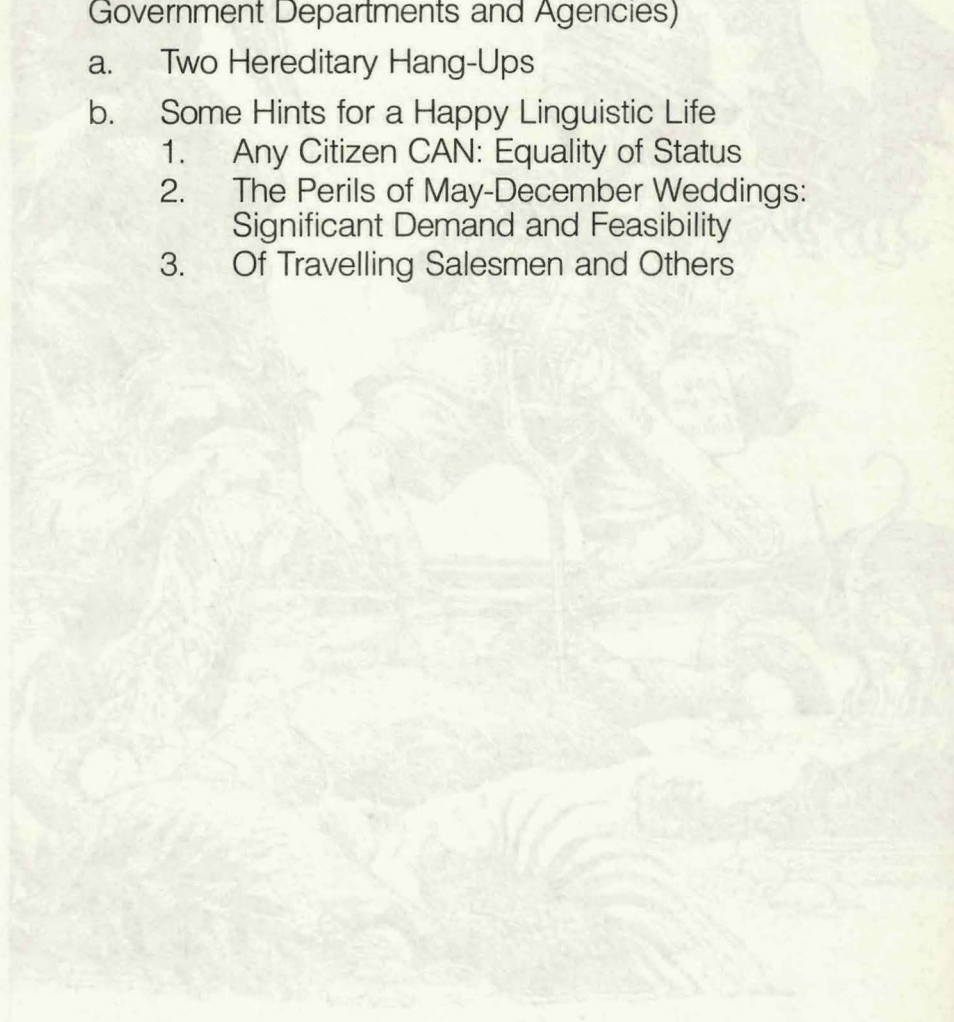


Franklin

Contents

Preface

- A. The Bureaucratic Jungle: Whom to Ask (or Blame) if You Lose Your Way
- B. A Few Things You Always Wanted to Know About the Official Languages Act . . . But Were too Busy to Ask
 - 1. The Adam and Eve Syndrome: Who is Covered (by the Official Languages Act)?
 - 2. Legislative Fidelity and Other Duties of Partners in Reform (More or Less What the Official Languages Act means for Government Departments and Agencies)
 - a. Two Hereditary Hang-Ups
 - b. Some Hints for a Happy Linguistic Life
 - 1. Any Citizen CAN: Equality of Status
 - 2. The Perils of May-December Weddings: Significant Demand and Feasibility
 - 3. Of Travelling Salesmen and Others



Preface

Bilingualism, like capitalism, communism and ketchup, offers at least 57 varieties. The interested citizen—especially the federal employee—who wants to glimpse a little light through the thicket of programs, policies, jurisdictions, and Acts of Parliament affecting official languages need not feel shame at bewilderment.

Bureaucratic fallibility notwithstanding, my colleagues and I have long thought somebody ought to have a go at a kind of "SURVIVAL KIT" for the roughly 400,000 federal employees who, to greatly varying degrees, are called on to make Parliament's wish for linguistic fair play a reality. Hence, as a small start, *The Jungle Book on Official Languages*. Many "authorities" populate Canada's federal official languages scene, but in touching ecumenical spirit, none of us claims a monopoly of truth. Anyway, there's plenty of work for all.

In the months and years ahead, I trust that all of us who deal in things bilingual will do far more than in the past to spell out, with the help of management and employee groups, the practical meaning of the Official Languages Act and its associated policies. This little brochure, which reprints slightly edited extracts from my Office's second annual report to Parliament, tries first to sort out the entanglement of jurisdictions which amicably (if sometimes bafflingly) interlock to form Ottawa's "official languages universe." Then it sketches out a brief but nuts-and-bolts do-it-yourself guide for federal employees wishing to do more than muddle through with the fascinating job of getting and keeping our two official languages on an equal footing.

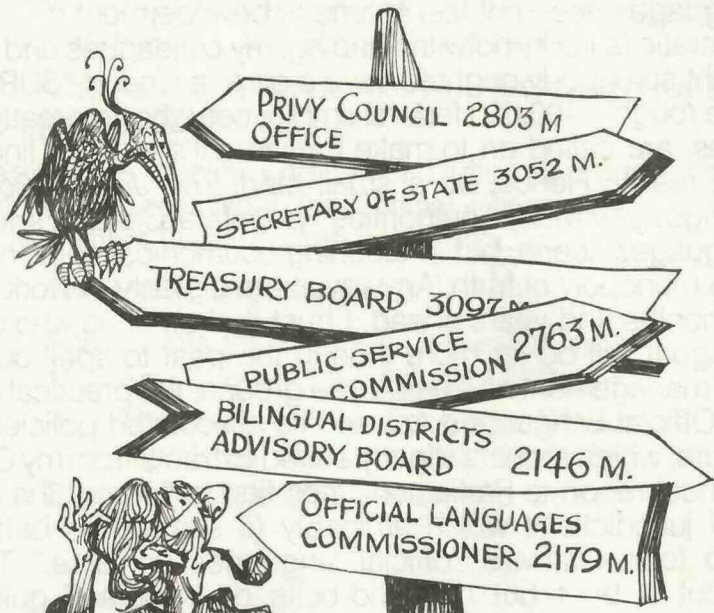
Bilingualism may claim its devotees; but as Tarzan and Jane proved, for sheer motivation nothing beats biology, so we wrote this guide (at least in its titles) in the style of a sex manual. Why not? Putting both sexes on an equal footing seems a good example for doing the same with our national languages. And for both love and language, *Vive la différence!* is not, even if clichéd, a bad slogan.

Good luck in the jungle. If you still get lost, be sure to yell "help!" in the official language of your choice.

October 1973

Keith Spicer
Commissioner of Official
Languages

1980



A. *The Bureaucratic Jungle: Whom to Ask (or Blame) if You Lose Your Way*

The private citizen or public servant in trouble over official languages can always contact his Member of Parliament. This is logical, for M.P.'s passed the Official Languages Act and remain, in this as in all matters, democracy's natural ombudsmen. However, given the Members' heavy burdens, and given evolving specializations within the bilingualism universe, people with problems can often usefully turn to other authorities charged with specific responsibilities. Who are these authorities and what do they do? Apart from the Public Service Commission's Anti-Discrimination Branch, part of whose job (not directly linguistic in nature) is to prevent ethnic and some other types of discrimination in public service careers, one can cite seven main centres of responsibility.

The first agency is the Privy Council Office (PCO). As the Cabinet's secretariat, the PCO is concerned with the place the official languages policy occupies among all the Government's programmes. The secretariat's role includes passing along advice to the Prime Minister on possible major shifts of official languages policy proposed by the Treasury Board or other interested departments. Section 31 of the Official Languages Act assigns to the Clerk of the Privy Council a formal function as the executive branch's central channel for receiving the Commissioner's opinions on violations of the Act and his recommendations for remedial action. These reports by the Commissioner also go to the administrative head of the agency concerned; but the inclusion of the Clerk of the Privy Council in the Act itself suggests for the Clerk a role in the follow-up activity on which, more and more, the Act's credibility will depend. As the Privy Council Office has traditionally avoided enmeshing itself in detailed regulatory work, it has left to the Treasury Board, which is responsible for management policy, the executive branch's day-to-day supervision of each department's response to the Commissioner's recommendations. The PCO's direct access to the Cabinet and the Prime Minister, however, leaves it a vital influence on the Government's priority and pace for reform in this area.

The second agency is the Department of the Secretary of State. Between July 1969 and December 1971, this Department was in charge of directing nearly all bilingualism activities of the federal government, except for language training and other public personnel matters. The Department's present rôle focuses on two main areas: promoting the official languages in provincial educational systems, as well as in voluntary associations, industry, and consumer affairs; and supporting cultural activities of minority official-language groups.

In September 1970, the Department planned to provide 300

million dollars over four years to help provinces extend teaching of English or French as second languages, and teaching in the language of official-language minorities. Original grants to provinces dealt with elementary and secondary institutions. In January 1972, the Secretary of State included measures at the university and teacher-training levels. Special projects in the educational sphere comprise bursaries for second-language teachers, fellowships for second-language study, and training of linguists, translators and interpreters. A summer bursary programme for post-secondary students assisting 2,400 young people in 1971 was extended to 4,500 students in 1973.

The Department also furnishes financial and technical assistance to provinces to encourage bilingualism in provincial governments. Provinces may send 200 public servants per year to the federal government's language schools. They may also receive up to \$100,000 per year for translating provincial statutes. A related project provides money to upgrade the qualifications of translators employed by provincial governments.

A programme for the private sector helps businesses and voluntary associations integrate bilingualism with their operations. Business has received mainly advice, whereas voluntary associations were granted \$227,000 between April 1972 and March 1973 to pay the costs of simultaneous interpretation at meetings and translation of basic documentation and resource materials.

In 1971-72 the Department of the Secretary of State spent almost two million dollars in providing cultural assistance to English- or French-speaking minority groups across Canada. It supports existing community organizations through grants for cultural centres, seminars, and leadership development. It tries to ease the cultural isolation of minority groups by sponsoring touring groups of performers, both amateur and professional.

A third and decisively influential agency in assuring rapid and fair linguistic reform for most federal employees (excepting those in many independent agencies) is the Public Service Commission (PSC). Since May 1972, its responsibilities in strengthening the Government's bilingual capacity cover two roles. On one hand, the PSC must implement the broad aim of the Public Service Employment Act to ensure that all recruitment and promotion within agencies subject to that Act respect the principle of merit—which, of course, includes language skills (about 7.6 per cent of all PSC hirings in 1972 required bilingualism). The PSC continues to provide language training, to determine the level of language knowledge required of and possessed by candidates for appeals against the language qualifications required in a competition. The PSC's Language Bureau has been charged since 1964 with training and testing public employees in official-language skills. In the fiscal

year 1971-72, the Bureau provided instruction to some 10,000 students.

The fourth agency is the Treasury Board. The Board is the Government's central management authority for all agencies subject to the Financial Administration Act—covering most, but far from all, federal institutions. While previously the Board could affect the official languages program only through the indirect (but obviously effective) device of budgetary control, since December 1971 it has been gradually assuming direct responsibility for implementing official languages policy within the Public Service. In his last year's report, the Commissioner greeted the transfer of this role to the Board, from the Secretary of State's Department, as a "logical and strengthening step". This opinion in no way reflected on the competence of either the minister or officials of that department; it merely recognized that putting policy-making, management and budgetary control in one place made sense in getting the job done. This transfer also meant that bargaining agents of the Public Service could make formal representation through the National Joint Council on matters related to the implementation of the Government's official languages policy. In sum, the Board's role covers two sectors: a) formulation, subject to Cabinet approval, of official languages policy for the Government as a whole, including such far-reaching aspects as French-language units, guidelines for identification, designation and staffing of bilingual posts; and b) general monitoring of policy implementation.

A fifth core of responsibility is the management of each of the more than 150 federal institutions. All of these are subject to the Official Languages Act, although to widely differing degrees.

Most of these agencies—major exceptions are Crown corporations—must implement the Treasury Board's directives on official languages. In particular, this requires them to meet the Board's guidelines for bilingual staffing and to designate within the Board's guidelines any posts department heads think demand bilingual incumbents. Such designation reflects the general duties laid on each agency to offer the public services in both official languages where prescribed by law and to afford federal employees every reasonable chance to work in the official language of their choice.

A sixth, and highly sensitive, task falls to the Bilingual Districts Advisory Board. This independent commission is not meant to play a permanent role as an agency, but its recommendations to the Cabinet on the precise boundaries of possible "bilingual districts" outside the National Capital Region could, if and when agreed to by the Cabinet, leave a deep and lasting effect on the Act's value to the public.

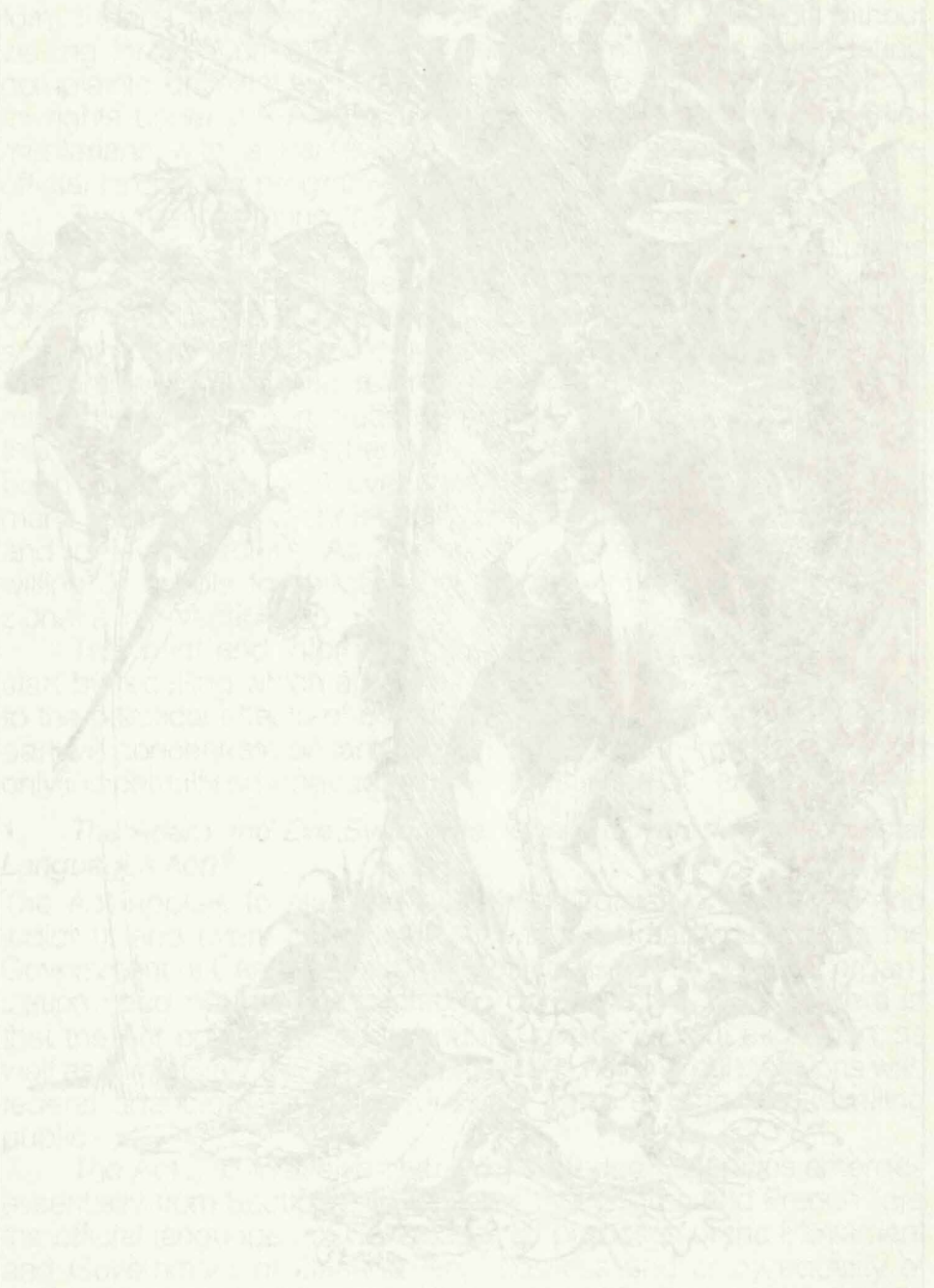
The seventh centre of responsibility is the Office of the Commissioner of Official Languages. The Commissioner's role rests

mainly on Section 25 of the Official Languages Act:

It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within his authority with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of the institutions of the Parliament and Government of Canada and, for that purpose, to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to him and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act.

This broad requirement to intervene, combined with the simple strength of Section 2's declaration of our two official languages' equal status in federal institutions, brings the Commissioner to interest himself in virtually every aspect of federal bilingualism. This does not give him *carte blanche* to practise bureaucratic imperialism. However, in a perspective of rapid linguistic reform, the Commissioner is in fact the full-time "eyes and ears" of Parliament—its independent officer charged with watching over the way all federal agencies, including those cited above as cores of special responsibilities, carry out the letter, spirit and intent of the Act. Reporting directly to Parliament through the Speakers of the Senate and House of Commons, his job is to encourage these agencies to apply the principle of linguistic equality with despatch, common sense and a proper concern for the individual. He tries to do this through two services. A Special Studies Service offers federal departments and agencies "preventive medicine" by undertaking, usually on the Commissioner's own initiative, studies which give management highly practical, and one hopes humane, recommendations on complying with the Act. A Complaints Service fulfills the Commissioner's role as a "linguistic ombudsman". Like the Special Studies Service, the Complaints Service concerns itself with both aspects of language use: service to the public, and languages of work within federal institutions. With his colleagues in this Service, the Commissioner handles complaints from private citizens alleging that one or the other of the official languages is not used, where required, in federal dealings with the public. He is also empowered to receive complaints to protect the rights of federal employees, particularly in two areas. First, he must uphold the principle of the equality of English and French as languages of work. Then, under Section 39 (4), he must ensure, after existing appeal procedures are exhausted, that hiring and promotion for jobs serving the public take due account of the Official Languages Act. This last duty can help guarantee the fairness of all competitions from a linguistic viewpoint. It is a helpful, but clearly limited, role. More and more, federal employees are turning to the Commissioner on a variety of related issues, especially designation of bilingual

posts and problems of language training. Even without formal jurisdiction in these and other matters, the Commissioner is trying to help both English-speaking and French-speaking public servants, in certain gray areas of difficulty, through the device of informal diplomacy vis-à-vis interested agencies. Even if this role remains unofficial, it seems an inevitable one, for it often fills a disquieting gap in jurisdiction.





B. *A Few Things You Always Wanted to Know About the Official Languages Act . . . But Were Too Busy to Ask.*

Here the Commissioner reviews some of the Act's practical implications. His interpretations do not claim the authority of Mosaic tablets; but they do rest on three years' experience generally accepted by the many federal institutions he and his colleagues have dealt with. This outline seeks to meet three purposes: to inform federal administrators of their duties under the Act, without waiting for the Commissioner to nudge them through investigating complaints or initiating "special studies"; to inform the public of its rights under the Act; and, equally important, to provide parliamentarians with a framework for their own assessments of the official languages programme.

Two reasons bring the Commissioner to try such a task. First, the problem's enormous scope. All the more than 150 "institutions of the Parliament and Government of Canada" are subject to the Official Languages Act and thus to the Commissioner's friendly scrutiny: he is indeed the only government official or body having jurisdiction for linguistic reform in every one of the departments, ministries, Crown corporations, boards, commissions and courts that make up Canada's Federal State. Next, although the Act has been in effect for well over four years, it is painfully clear that many government agencies still consider the Act part of a distant and irrelevant archive. As a result, they have too often proven unwilling or unable to effect significant reform without the Commissioner's interventions.

This brief and informal "administrative guide" to the Act will start by recalling which agencies come under it. Then we shall turn to the practical effects of certain of the Act's sections. This second part will concentrate on languages of service to the public, touching only incidentally on languages of work within the Government.

1. *The Adam and Eve Syndrome: Who is Covered (by the Official Languages Act)?*

The Act applies to all three branches (legislative, executive and judicial), and every component, of what is broadly known as the Government of Canada. Textbook definitions of this complex organization need not be resurrected to bore readers. What matters is that the Act covers all federal public bodies without exception, as well as a relatively few private businesses holding concessions with federal agencies—almost exclusively those serving the travelling public.

The Act's all-inclusive character for federal agencies emerges essentially from Section 2. This states that English and French "are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and possess and enjoy equality of

status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada." Other Sections confirm the Act's application specifically to "every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada". Still another section assures that the long arm of linguistic law reaches even into the redoubtable precincts of the Armed Forces and the Royal Canadian Mounted Police. As a rule-of-thumb, one can safely say that "if it's federal, it's bilingual"—always, of course, to the extent the Act prescribes.

The Commissioner is reluctant to define the Act's absolute limits. A few borderline cases are arising with privately-owned public utilities of a quasi-monopolistic nature. With these the Commissioner usually makes informal overtures to induce the firms to take the Act's principles into account, especially when the companies are federally regulated. He has rarely, if ever, thought it productive to take a legalistic approach, for he has found that even many plainly private institutions have been willing to observe the spirit of the Act, if only as a matter of good business and common courtesy.

2. Legislative Fidelity and Other Duties of Partners in Reform (More or Less What the Official Languages Act Means for Government Departments and Agencies)

The Official Languages Act guarantees the equal rights and status of two *languages*, and imposes duties on federal agencies. Individual Canadians have gained rights by this Act only because they belong to one of the two official-language groups.

a. Two Hereditary Hang-Ups

Departmental duties arising from the Act fit into four general groups: i) the declaration of status of languages (Section 2); ii) statutory and other instruments (Sections 3-7); iii) duties of departments, etc., in relation to official languages (Sections 9-11); and iv) general sections (Section 38 and subsection 39 (4)). Of these, Sections 2, 9 and 10 present to administrators the greatest challenges.

The effect of these sections becomes clear only in the light of two crucial distinctions underlying the effort to give Canada's official languages equal dignity and equal status. The first distinction is between institutional and individual bilingualism, and the second between language of service and language of work.

The Official Languages Act is essentially concerned with institutional bilingualism. As to language of service, institutional bilingualism means simply that, where needed under the Act, each federal government office must have enough employees and written materials to provide service to its public in both official languages. This requirement can be met either by deploying sensibly a suffi-

cient number of bilingual employees, or by suitably stationing unilingual employees from each language group in the same operation. Such a policy does not mean that all federal employees at every level must be or become bilingual. Neither does it in any way require private citizens to become bilingual: the object is to allow citizens to deal with the government in the official language of their choice—an aim which plainly respects, indeed protects, individual unilingualism. This seeming paradox of institutional bilingualism guaranteeing individual unilingualism ought to reassure all for whom the very word “bilingualism” conjures up visions of cultural genocide or history-distorting revenges of the cradle. The Official Languages Act obliges only the federal Government as a public body to know two languages. By federal law at least, Canada will remain a safe and comfortable place—or will at any rate leave plenty of room—for the citizen who knows, and only wants to know, one language.

Within federal institutions, a second important distinction exists, between language of service and language of work. Language of service means the language used in dealings between the federal administration and the public. Generally speaking, the public is all the private individuals, corporations, groups and institutions (as well, sometimes, as other federal agencies or employees) which the Government serves. We shall touch later on the nature of these services and the Government's duties in some common situations; for now we need only say that, in principle, the Act applies to all forms of communications between administrators and administered.

Language of work can thus be taken to cover what is left: the language used in the Federal Government's internal administration. (The Act affirms the principle that English and French enjoy equal status as federal languages of work). There is, however, as the preceding paragraph hints, one aspect of language of work to which principles of language of service can be applied, namely those areas where the federal administration provides individual public servants with “services” or is regulating their activity. This includes, for instance, personnel matters, notably general directives and all information on job conditions.

b. Some Hints for a Happy Linguistic Life

Apart from the above distinctions, several key principles grow from the Act, especially from Section 2. These all concern language of service.

1. Any Citizen Can: Equality of Status

Section 2, the Act's cornerstone, states that “the English and French languages . . . possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada”. In practical terms this means that, within reasonable limits of need and sometimes feasibility, every

citizen should be able to get the same type and quality of service in French as in English. This equality of status goes beyond the mere availability of services in both languages to include accessibility and automatic offering of service, as well as the prominence and quality of languages.

Equal Accessibility

For the two languages to enjoy equal status, services available in each language must be equally accessible to the public. In the case of services offered in person, the citizen should receive them in the language of his or her choice within a reasonable time of requesting them. Given the sensible ideal of institutional bilingualism, such delay could include the time required to seek out a person able to speak the desired language; but in such cases there should be enough staff to avoid delays much longer than those a member of the other official-language group might expect. And a little common sense and courtesy, experience has shown, can enable even the most fluently unilingual public employee to extract himself gracefully from any linguistic impasse with a client. A smiling "one moment, please" in the client's language does not demand prodigious skill in language-learning, and it surely makes a short wait more tolerable than a sullen "I don't speak French (or English)". This seems a small point, but it is guaranteed to prevent futile apoplexies and countertop replays of the Plains of Abraham. It also keeps telephone chats from becoming hot-line dialogues of the deaf.

Where services are provided through written material, the same principle applies. Especially when the material is printed (signs, forms or information brochures, as opposed to letters, for instance), there should be enough in each official language to meet requests from both groups at all times. Many agencies have found they save themselves the embarrassment of running out of material in one language, or of not appearing to have it available in both languages, by having both language versions available under the same cover—whether side-by-side, back-to-back (flip-over), or in some other bilingual format. The Commissioner recommends this as the simplest solution to a potentially hazardous and annoying problem of inventory control.

Automatic Service

Closely linked to equal accessibility is the readiness with which agencies make services available. For the two official languages to enjoy equal status they should be *actively offered* in both languages, not simply be passively available. Any enquiry in a given language plainly constitutes in itself a request for service in that language and should require no further explanation—much less begging—on the citizen's part. A few federal employees, far from understanding this embarrassingly simple truth for a civilized people, still think bilingual

clients should be browbeaten into using the administrator's own language. As to choosing the language of service under the Act, the customer is always right. And conceding service with a sulk is not only inelegant, but "bad business" in every way for the agency. At very least, employees who don't cherish the Act will find it possible to adjust their clenched teeth into a convincingly courteous grin. In general, departments should make it crystal clear that they offer services in both languages, whether through bilingual signs, identification or greeting, or enquiry as to the language preference of the individual. Some agencies have found that the Commissioner's poster and counter card "VOUS AVEZ LA PAROLE/NOW YOU'RE TALKING" can convey this message in a simple, good-humoured way.

Equal Prominence and Precedence

Bilingual service equally available and equally slowly offered is still not equal if one language is offered with a roar that drowns out the other's whimper. This problem arises particularly with printed material such as signs and forms. The two languages should claim a roughly equal amount of space, taking into account the physical proximity of the two languages, and the texts should be equally legible (or illegible) in both versions, with lettering of equal size. Even colour schemes can affect equal legibility: whether through inadvertence or perverse imagination, one sign-maker in a public museum, using plexiglas with a black background, made one language effectively invisible on an otherwise impeccably bilingual sign. This was a transparent error, even in æsthetics.

Related to, but separate from, prominence is the question of precedence, which inevitably arises. In general, the language coming first enjoys precedence: where the two languages are side by side this means the language on the left; where they are one above the other, it is the language on top. Government policy gives precedence to French in Quebec and to English elsewhere.

A "refinement" the Commissioner has proposed gives French precedence in areas outside Quebec where the French-language group forms a local majority. French precedence should also logically apply to French-language Units anywhere in Canada or abroad. Perhaps a sensible guideline on this really minor issue is to give precedence, wherever good taste or practicality do not interfere, to the language of the majority of each agency's clientele— "localized" to the extent the agency itself is decentralized. Visiting cards, those clumsy if sometimes handy status symbols, might give precedence to each bearer's preferred official language.

Equal Quality

Whatever marvels administrators dream up to get both languages to the citizen in equal quantity, however, the two official languages

can enjoy full equality of status only when they display roughly equal quality. A letter in fractured French, or a tour in pidgin English, is in some ways worse than no service in the second language at all, for Parliament's intent of equality ends up as twisted tokenism—and citizens may be exposed to a dangerous rise in blood pressure.

A distinction emerges between written services and those offered in person. For written services, in view of the government's heavy outlay on translation, there appears little excuse for anything less than high linguistic quality in either language. With "person-to-person" service, however, all the Commissioner hopes for is reasonably comprehensible and courteous communication where, for a given public employee, institutional bilingualism becomes individual. One regrets that perfectly bilingual Canadians are rare birds that have by no means all flocked to the Public Service; but a reasonable standard of personal bilingualism does not require that federal employees speak the English of Winston Churchill or the French of Charles de Gaulle (or, say, in Canadian terms, of Northrop Frye or Jean-Noël Tremblay). Although the medium may stay much of the message, equal status should require only that the medium not grossly or perilously blur the message's clarity. Ensuring that the message itself is clear seems beyond the powers of even the Official Languages Act.

2. The Perils of May-December Weddings: Significant Demand and Feasibility

Not surprisingly, many agencies would like a practical definition of Section 9 (2)'s reference to "significant demand" and "feasibility". These standards define agencies' duty to offer bilingual service everywhere in Canada, including outside eventual "bilingual districts"—none of which yet exists beyond the National Capital Region. Neither standard derives from any scientific measure spelled out in the Act; both, therefore, need interpretation according to such broad values as the courts apply to "the reasonable man" (perhaps a dignified way of saying "flying by the seat of your pants").

Feasibility should cause administrators the lesser trouble. It plainly engages factors of cost, and especially training and deployment of staff. Once significant demand is agreed to exist, managers need only make every zealous but sensible effort to make bilingual service possible. This may take time and probably more money than other operational priorities would suggest; but such an effort is essential to mirror, wherever goodwill and ingenuity allow, the Act's egalitarian spirit and intent. Often technical, financial, administrative or personnel reasons can result in bilingual service proving unfeasible. But such cases should be as rare and/or temporary as possible, and the onus must weigh on national and local management to demonstrate unfeasibility—never on the local public to show feasibility.

The same onus rests heavily on management if it wishes to deny bilingual service on grounds that there exists no "significant demand" at a given office or place. The Commissioner, required by Section 25 to interpret the Act's spirit and intent, realizes the genuine practical dilemma this phrase poses to even the best-intentioned administrators. He believes that Parliament, having defined no more precise criteria, must have wished all concerned to apply the "reasonable man" kind of yardstick—or at least a flexible standard not frozen to immutable, and perhaps occasionally inapplicable, mathematical factors. The Commissioner would further urge that demand be viewed in the framework of the corollary values of common sense, generosity and imagination. All of that is still vague, but it can become more tangible against certain observable facts: local population statistics by mother tongue, proposed bilingual districts (however tentative), a local history of previous demand, prior offering of service, and, more recently, complaints sent to the Commissioner (who must take such complaints as *prima facie* evidence of some demand). Indeed, the Commissioner has noted that a presumed non-existent demand magically materialized—as, for example, in Victoria, B.C.—when an agency started to offer bilingual service. To break a possible vicious circle of "no demand-no service", agencies can pragmatically test demand by actively offering bilingual service for experimental periods.

Permeating all these points are the Act's spirit and intent, which no doubt will continue to become clearer if the Commissioner and administrators keep in mind the above values. Probably, however these and other factors develop, the Act's spirit and intent will most nearly be met by giving the citizen the benefit of the doubt. Again, one should start, though not invariably end, with the idea that "the customer is probably right."

3. Of Travelling Salesmen and Others

Federal agencies dealing with the travelling public receive honourable special mention in the Act. Their very own Section 10 lays on them—as well as on their public-contact concessionnaires—not only prestige but geographically limitless obligations. To federal airline, railway, hotel, customs, immigration, parks and other offices or facilities for travellers in Canada, and even abroad, Section 10 leaves few "unilingual loopholes". The duty is not to offer bilingual service *only* where there exist significant demand and feasibility. The Act in fact turns the tables of responsibility on these agencies, requiring them to assume "system-wide" demand—and makes exceptions only where "there is no significant demand" for bilingual service, or where demand is "so irregular as not to warrant" it. And, once more, it's up to the agency to prove the insignificance or irregularity of demand.

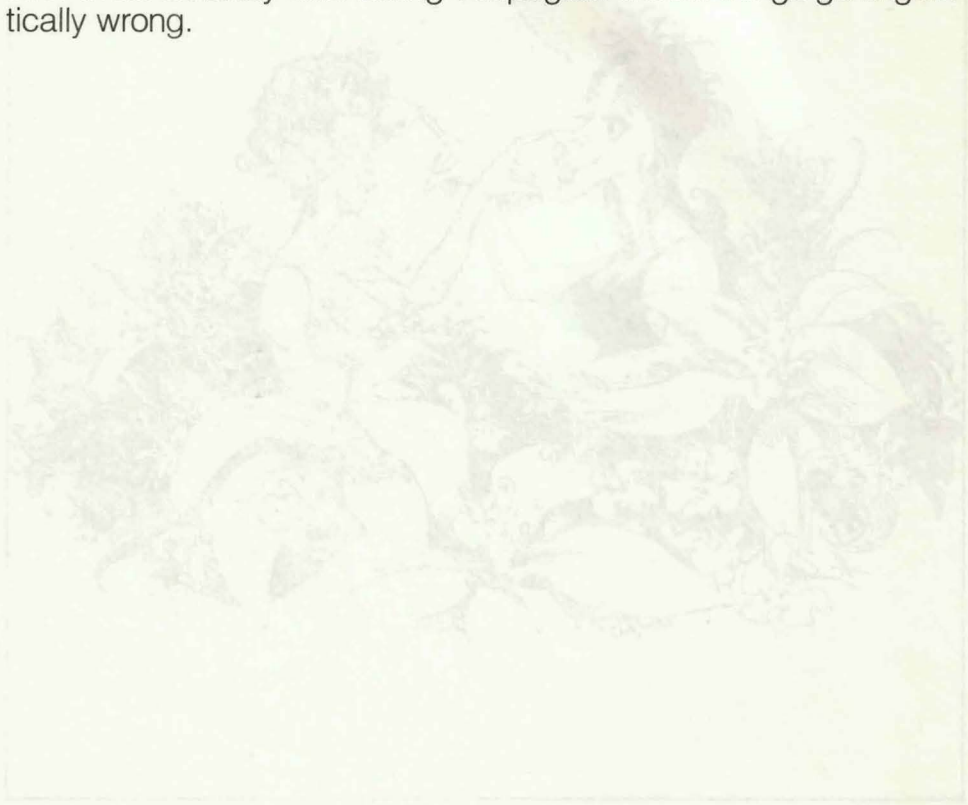
For administrators in "travelling public" agencies this is potent medicine. But that is how Parliament wrote the Act, presumably with the hope of making Canadians of both language groups feel at home in as much of Canada as possible—and indeed in Canadian offices abroad. This duty should indicate to management of such agencies first of all that eventual bilingual districts have nothing whatever to do with—or at least cannot restrict—their obligations. Section 10 came fully into effect in September 1969, and if bilingual districts are ever proclaimed they will change nothing for a travelling public already legally entitled to full service (with a few minor exceptions by Cabinet order) throughout the whole federal travel network. Some federal agencies, such as the National Parks and Historic Sites Branch of the Indian and Northern Affairs Department, have not only understood this weighty obligation but have begun putting into effect the Commissioner's recommendations for systematically introducing bilingual services everywhere. Other agencies such as the CN have also been trying for many years to approach this goal. But certain other key agencies have yet to explain the Act's full import to their employees at all levels. They should do so urgently, but making three points of vital meaning to individual employees.

To begin, management should remind employees being informed of system-wide obligations that these duties lay not on individuals but on the agencies as institutions. In a word, management must explain to employees that Parliament wished the agency to offer the travelling public a bilingual *capacity* at all points; it never intended every employee at every level to be or become bilingual. Second, management should make clear that the agency, not individual employees, must find sensible and civilized ways of achieving that bilingual capacity within the shortest time humanly possible. The Commissioner's recommendations to such agencies invariably include a strong plea to consult unions and to try to reconcile seniority and "bumping" privileges with Parliament's law. Responsible union leaders have shown the Commissioner that they will support any humane effort to achieve system-wide linguistic justice. This effort often includes more and better language training and a temporary emphasis on hiring staff whose language skills—technical competence being equal—are most needed. Third, the very credibility of the Act requires a certain flexibility in the kind, degree and timing of services offered under Section 10. In spite of the rigour of the Act's text, the Commissioner thinks it wise to interpret the letter of the law with some regard for genuine personnel difficulties in certain stations or posts. Even starting from the assumption of system-wide demand, he thinks it normal, and consistent with the Act's supple spirit, to say that demand is not a matter of black and white, of total bilingual service or none at all. The best approach, he suggests, is for agencies to strive with all possible energy, resources

and despatch to provide bilingual service throughout their system, but allowing the degree and accessibility of service to vary with the nature and volume of tested demand—“tested” of course implying a previous active offering of service. In short, the guaranteeing of language rights to travellers in Canada and through Canadian facilities abroad should start with a clear, resolute understanding of each agency’s universal duties. Then it should radiate out from major travel points as quickly as ingenuity, technology and sensitive personnel administration will allow.

/ / / / / /

Above, the Commissioner has tried to touch on a few of the questions that keep turning up not only in his investigations, but in less formal dealings with public employees and private citizens. No doubt he has missed some points which still cause queries or anguish. These he would gladly try to meet at the drop of anyone’s invitation. In seeking to cast a little light into shadowy corners of the Act, he knows his judgements may err: suggestions and corrections for a better “bilingualism survival manual” will be most gratefully received. Meanwhile, he hopes these first sketchy guidelines may in some degree assist the administratively tongue-tied, or at least offer them a handy and willing scapegoat should things go linguistically wrong.





JL
25
A35
1973
C.3



Le livre de la jungle des langues officielles

JL
25
A35
1973
C.3.

Le livre de la jungle des langues officielles



Table des matières

Avant-propos

- A. La jungle bureaucratique: à qui s'adresser (et à qui s'en prendre) si l'on s'y perd
- B. Petit manuel freudien sur le bilinguisme à l'usage de l'administrateur angoissé . . .
 - 1. Le coup de foudre linguistique: qui tombe sous l'emprise de la Loi sur les langues officielles?
 - 2. Fidélité à la loi et autres devoirs des partenaires dans la réforme (en substance, les relations entre la Loi sur les langues officielles et les organismes fédéraux)
 - a. Deux complexes héréditaires
 - b. Quelques recettes de bonheur linguistique
 - 1. Oui . . . tout citoyen y a droit: égalité de statut
 - 2. Les noces du tendron et du barbon ou les périls engendrés par la demande importante face aux possibilités de satisfaction
 - 3. Des commis voyageurs . . . et autres "bourlingomanes"

Avant-propos

Il en va du bilinguisme comme du capitalisme, du communisme et du fromage: il en existe d'innombrables variétés. Et le citoyen, plus particulièrement le fonctionnaire fédéral qui s'intéresse à la question et qui tente de s'y retrouver dans le dédale des programmes, directives, lois et compétences ayant trait aux langues officielles, n'a pas à avoir honte de son effarement.

Il y a belle lurette que mes collègues et moi-même, abstraction faite de la faillibilité bureaucratique, pensions que quelqu'un devrait essayer de faire une sorte de "trousse de survie" à l'intention des quelque 400 000 employés fédéraux qui, à des degrés très divers, sont appelés à transformer en réalité le vœu de justice linguistique du Parlement. D'où le présent *Livre de la jungle des langues officielles* à titre de modeste départ. Sur la scène fédérale canadienne, nombreuses sont les "compétences" qui ont voix au chapitre des langues officielles mais, dans un esprit d'œcuménisme, aucune ne prétend être la seule détentrice de la vérité. De toute façon, il y a du travail pour tous.

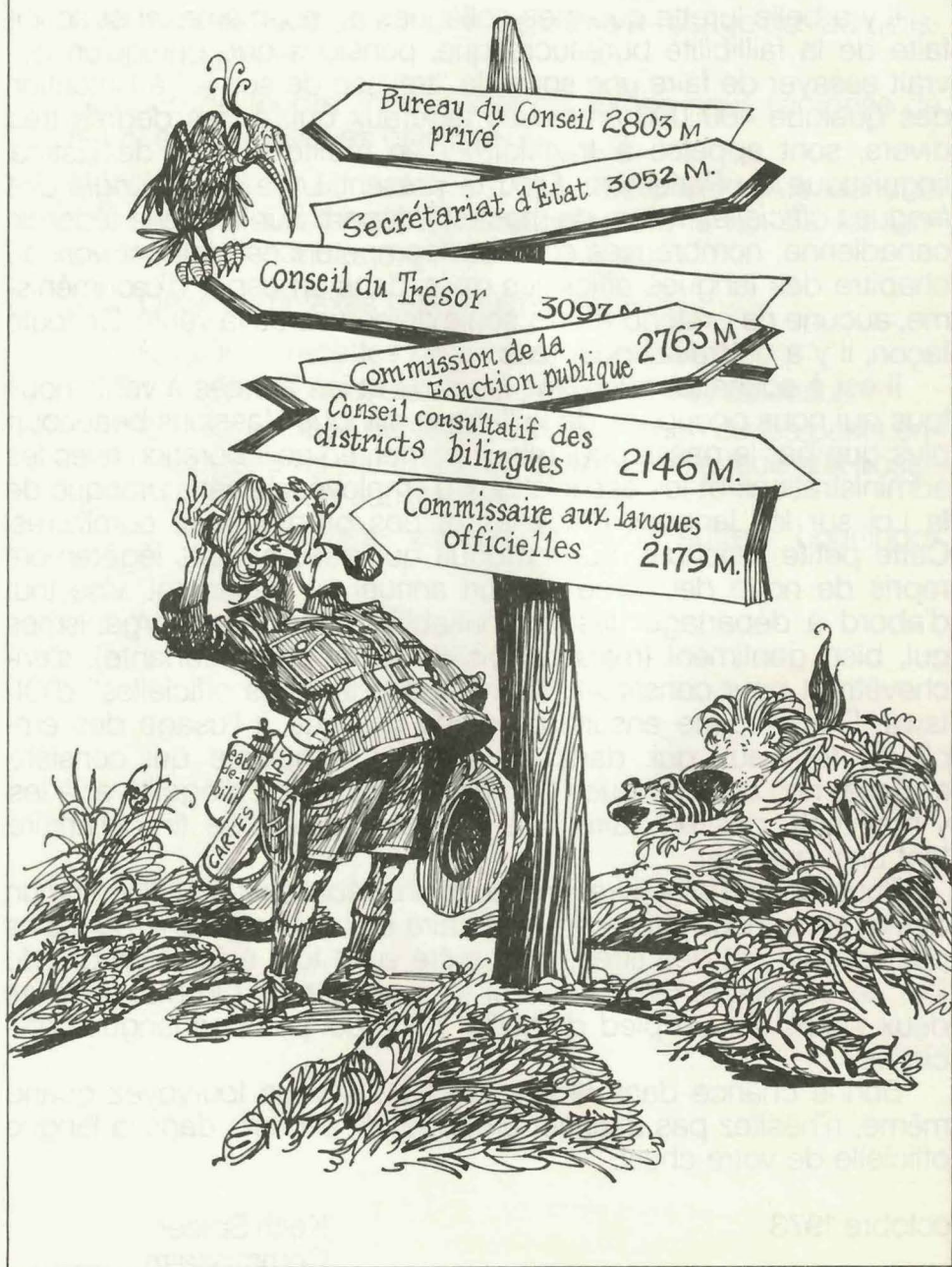
Il est à souhaiter que dans les mois et les années à venir, nous tous qui nous occupons de la "chose bilingue" fassions beaucoup plus que par le passé pour mieux cerner, en collaboration avec les administrations et les associations d'employés, le sens pratique de la Loi sur les langues officielles et des programmes corollaires. Cette petite brochure, qui reproduit quelques extraits légèrement repris de notre deuxième rapport annuel au Parlement, vise tout d'abord à départager les responsabilités des divers organismes qui, bien gentiment (mais parfois de façon déconcertante), s'enchevêtrent pour constituer "l'univers des langues officielles" d'Ottawa. Elle propose ensuite un guide pratique à l'usage des employés fédéraux qui, dans cette tâche stimulante qui consiste à placer nos deux langues officielles sur un pied d'égalité et à les y maintenir, désirent faire plus que simplement se tirer d'affaire tant bien que mal.

Pour rendre notre livret un peu moins rébarbatif pour le commun des mortels, nous avons cru bien faire en nous inspirant (du moins pour ce qui est des titres) d'un autre sujet tout à fait à l'ordre du jour: la sexologie. Qu'est-ce qui s'y opposerait? On met bien les deux sexes sur un pied d'égalité, pourquoi pas nos langues officielles?

Bonne chance dans la jungle! Si vous vous fourvoyez quand même, n'hésitez pas à lancer un appel au secours dans la langue officielle de votre choix.

octobre 1973

Keith Spicer
Commissaire
aux langues officielles



Bureau du Conseil 2803 M
privé

Secrétariat d'Etat 3052 M.

Conseil du Trésor 3097 M.

Commission de la
Fonction publique 2763 M

Conseil consultatif des
districts bilingues 2146 M.

Commissaire aux langues
officielles 2179 M.

A. *La jungle bureaucratique: à qui s'adresser (et à qui s'en prendre) si l'on s'y perd?*

Le simple particulier ou le fonctionnaire qui se pose des questions au sujet des langues officielles peut toujours s'adresser à son député, démarche tout à fait logique, puisque ce sont les députés qui ont voté la Loi sur les langues officielles et qui demeurent, en ce domaine comme dans tous les autres, les garants naturels de la démocratie. Toutefois, étant donné les lourdes charges qui leur incombent et la tendance à la spécialisation au sein de l'univers du bilinguisme, on a souvent avantage à soumettre ses problèmes à d'autres autorités investies de fonctions bien précises. Quelles sont ces autorités et quel rôle jouent-elles?

Outre la Direction anti-discrimination, dont l'une des tâches (sans caractère linguistique direct) est d'empêcher toute discrimination ethnique ou autre dans les carrières des fonctionnaires, on peut énumérer sept centres principaux de responsabilité.

Le premier d'entre eux est le bureau du Conseil privé (B.C.P.). En tant que secrétariat du cabinet, le Conseil privé s'intéresse à la place que la politique des langues officielles occupe dans l'ensemble des programmes gouvernementaux. Son rôle de secrétariat l'amène aussi à faire office de conseiller du premier ministre sur les grands remaniements éventuellement proposés dans la politique de bilinguisme par le Conseil du trésor ou tel ministère intéressé. C'est le greffier du Conseil privé qui se voit attribuer par l'article 31 de la loi la tâche officielle de recevoir, à titre d'organe central du pouvoir exécutif, les avis du Commissaire motivés par des infractions à la loi et ses recommandations quant aux mesures à adopter pour corriger la situation. Les rapports du Commissaire sont également présentés au chef administratif de l'institution en cause; mais en désignant le greffier du Conseil privé, la loi semble lui prêter quelque rôle dans les activités de "suivi" dont elle dépendra de plus en plus pour sa crédibilité. Étant donné que le bureau du Conseil privé s'est toujours gardé de s'immiscer dans l'application détaillée de la politique gouvernementale, il a laissé au Conseil du trésor (qui s'occupe du travail de gestion), les fonctions de surveillance que le pouvoir exécutif doit remplir pour contrôler, au jour le jour, les suites données par chaque ministère aux recommandations du Commissaire. Même ainsi, le B.C.P., du fait de son accès direct au cabinet et auprès du premier ministre, continuerait de jouer un rôle capital en proposant au gouvernement l'ordre de priorité et le calendrier d'application de la réforme linguistique.

Le deuxième organisme responsable est le Secrétariat d'État. De juillet 1969 à décembre 1971, c'est lui qui fut chargé de diriger presque toutes les activités du gouvernement fédéral en matière de bilinguisme, à l'exception des cours de langue et d'autres questions relatives aux fonctionnaires. Le Secrétariat d'État s'acquitte

maintenant de deux missions principales: promouvoir les langues officielles dans les systèmes d'enseignement provinciaux comme dans les associations bénévoles, l'industrie et le monde des consommateurs; et appuyer les activités culturelles des groupes minoritaires parlant l'une ou l'autre des langues officielles.

En septembre 1970, le Secrétariat d'État mettait sur pied un programme au titre duquel il devait affecter 300 millions de dollars, échelonnés sur quatre ans, pour aider les provinces à étendre, d'une part, l'enseignement du français ou de l'anglais comme langue seconde et d'autre part, l'enseignement offert dans leur propre langue aux minorités francophones ou anglophones. Les premières subventions accordées aux provinces visaient les établissements d'enseignement primaire et secondaire. En janvier 1972, le ministère a inclus dans ce programme le secteur universitaire et celui de la formation des enseignants. Par ailleurs, des projets spéciaux dans le domaine de l'éducation ont trait à des bourses pour des professeurs de langue seconde et pour l'étude de la deuxième langue de même qu'à la formation de linguistes, de traducteurs et d'interprètes. Le ministère a également élargi le programme de bourses d'été pour les étudiants du post-secondaire: c'est ainsi que 4 500 jeunes en ont bénéficié en 1973, contre 2 400 en 1971.

En outre, le Secrétariat d'État accorde aux provinces une aide financière et technique pour les encourager à promouvoir le bilinguisme au sein de leurs administrations. Elles ont donc la faculté d'envoyer chaque année 200 de leurs fonctionnaires suivre les cours de langue du gouvernement fédéral. Elles peuvent aussi recevoir, pour faire traduire leur législation, jusqu'à \$100 000 de subventions annuelles, et un projet connexe prévoit l'affectation de crédits au perfectionnement de leurs traducteurs fonctionnaires.

Un programme destiné au secteur privé aide les entreprises et les associations bénévoles à intégrer le bilinguisme dans leurs activités.

Tandis que les milieux d'affaires bénéficiaient surtout de services consultatifs, les associations bénévoles se sont vu accorder, d'avril 1972 à mars 1973, \$227 000 pour couvrir leurs frais d'interprétation simultanée aux réunions et de traduction de la documentation et des textes d'information.

En 1971-1972, le Secrétariat d'État a consacré près de deux millions de dollars à l'aide culturelle de groupes minoritaires francophones et anglophones dans tout le Canada. Il appuie les associations communautaires en activité en leur octroyant des subventions pour des centres culturels, des colloques et des programmes de formation d'animateurs. Il tente enfin d'atténuer l'isolement culturel des groupes minoritaires en finançant des tournées organisées par des troupes d'artistes amateurs ou professionnels.

Un troisième organisme joue un rôle décisif dans la réalisation

d'une réforme linguistique rapide et juste à l'endroit de la plupart des fonctionnaires fédéraux (excepté ceux qui relèvent des nombreuses institutions indépendantes): c'est la Commission de la fonction publique (C.F.P.), dont les responsabilités dans le renforcement de la capacité bilingue du gouvernement sont concentrées depuis mai 1972 en deux secteurs. D'une part, c'est à elle qu'il incombe de mettre en œuvre l'objectif général de la loi sur l'emploi dans la fonction publique pour garantir que tout recrutement ou avancement au sein des organismes assujettis à cette loi respecte le principe du mérite, lequel englobe, bien entendu, les capacités linguistiques (environ 7,6 p. 100 des postes pourvus en 1972 par la C.F.P. exigeaient des titulaires bilingues). La Commission de la fonction publique continue à fournir une formation linguistique et à déterminer les connaissances linguistiques requises des candidats lorsqu'il y a des appels concernant les exigences linguistiques d'un poste. Le Bureau des langues de la Commission est chargé depuis 1964 de la formation linguistique des fonctionnaires et des examens devant établir leur compétence dans les langues officielles. Au cours de l'année financière 1971-1972, le Bureau a dispensé des cours à quelque 10 000 élèves.

Le quatrième organisme responsable est le Conseil du trésor, autorité centrale de gestion du gouvernement pour tous les organismes relevant de la Loi sur l'administration financière, soit la plupart des institutions fédérales, mais non pas toutes il s'en faut. Alors qu'auparavant le Conseil ne pouvait agir sur les programmes des langues officielles que de façon indirecte (mais combien efficace) par le contrôle du budget, depuis décembre 1971 il assume progressivement la responsabilité directe d'implanter la politique des langues officielles au sein de la fonction publique. Dans son rapport de l'an dernier, le Commissaire saluait le transfert de ce rôle du Secrétariat d'État au Conseil du trésor en le qualifiant de "mesure de renforcement logique". Ce faisant, il ne voulait nullement émettre un jugement sur la compétence du ministre ou de ses collaborateurs, mais simplement constater combien il semblait judicieux, pour mener à bien l'entreprise, de placer sous une même autorité le contrôle des orientations, de la gestion et du budget. Cela signifiait également que les agents de négociation de la fonction publique pouvaient faire des démarches officielles par le truchement du Comité national mixte concernant la mise en application de la politique gouvernementale sur les langues officielles.

En bref, le rôle du Conseil comporte deux fonctions essentielles: a) la formulation, pour le compte du gouvernement et sous réserve de l'agrément du cabinet, d'une politique globale des langues officielles touchant entre autres à des éléments aussi importants que les unités de langue française, les principes régissant l'identification, la désignation et la dotation en personnel des postes bilingues;

et b) le contrôle général de la mise en œuvre de cette politique.

Un cinquième centre de responsabilité, multiple celui-là, est constitué par la direction de chacune des 150 et quelques institutions fédérales, lesquelles sont toutes assujetties, bien qu'à des degrés extrêmement variables, à la Loi sur les langues officielles. La plupart d'entre elles—les sociétés de la couronne sont l'exception principale—doivent appliquer les directives du Conseil sur les langues officielles. Elles sont en particulier tenues de respecter les pourcentages de personnel bilingue fixés par le Conseil et de désigner comme bilingue, dans les limites des règles édictées par le Conseil, tout poste qui, de l'avis des chefs de ministères, exige de son titulaire la connaissance des deux langues. Ces désignations traduisent l'obligation générale imposée à chaque organisme d'offrir au public des services dans les deux langues officielles lorsque la loi le stipule et d'accorder aux employés fédéraux toute possibilité raisonnable de travailler dans la langue officielle de leur choix.

Il est un sixième organisme auquel incombe un rôle fort délicat; c'est le Conseil consultatif des districts bilingues. Cette commission indépendante n'est pas une institution permanente, mais ses recommandations au Conseil des ministres sur la délimitation précise des "districts bilingues" éventuels en dehors de la région de la capitale nationale pourraient bien, une fois agréées par le gouvernement, conditionner de façon profonde et durable la valeur intrinsèque de la loi pour le public.

Le septième centre de responsabilité est le bureau du Commissaire aux langues officielles. Son rôle, exposé de façon assez circonstanciée l'an dernier, découle principalement de l'article 25 de la Loi sur les langues officielles:

Il incombe au Commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente Loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada. A cette fin, il procédera à des instructions, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes reçues par lui et fera les rapports et recommandations prévus en l'occurrence par la présente Loi.

Le devoir très large d'intervention que lui confère cet article, de même que la vigueur avec laquelle l'article 2 affirme en termes simples et nets l'égalité de statut des deux langues officielles dans les institutions fédérales, amènent le Commissaire à se pencher sur pratiquement toutes les facettes du bilinguisme fédéral, sans pour autant lui donner un blanc-seing pour pratiquer l'impérialisme bureaucratique. Toutefois, dans l'optique d'une réforme linguistique rapide, le Commissaire constitue en réalité et de façon permanente "les yeux et les oreilles" du Parlement, il est son mandataire indé-

pendant, chargé de surveiller comment tous les organismes fédéraux, y compris ceux que nous venons de citer en leur qualité de centres de responsabilités spéciales, appliquent la lettre et l'esprit de la loi ainsi que l'intention du législateur. Directement comptable envers le Parlement par l'intermédiaire des présidents du Sénat et de la Chambre des communes, il a pour tâche d'encourager ces organismes à mettre en pratique le principe de l'égalité linguistique, avec célérité et bon sens, et avec les égards dus à la personne humaine.

Le Commissaire s'efforce d'y parvenir par le truchement de deux services. Le Service des études spéciales dispense en quelque sorte une "médecine préventive" aux ministères et organismes fédéraux; il entreprend en effet, habituellement sur l'initiative du Commissaire, des études visant à présenter à la direction des recommandations essentiellement pratiques et, on veut l'espérer, empreintes d'humanité, pour aider les institutions fédérales à se conformer à la loi. Le Service des plaintes, pour sa part, s'acquitte du rôle d'"ombudsman linguistique" confié au Commissaire. Ce service, comme celui des études spéciales, s'intéresse au double aspect de l'emploi des langues, dans les rapports avec le public et pour le travail au sein des institutions fédérales. Avec ses collègues, le Commissaire instruit les plaintes adressées par des particuliers affirmant que l'une ou l'autre des langues officielles n'est pas utilisée, alors qu'elle devrait l'être, dans les rapports du gouvernement fédéral avec le public. Il est aussi habilité à recevoir les plaintes visant à protéger les droits des fonctionnaires fédéraux, surtout dans deux secteurs. En premier lieu, il doit faire respecter le principe d'égalité du français et de l'anglais comme langues de travail; en second lieu, aux termes de l'article 39 (4), il lui incombe de veiller, une fois épuisées les procédures d'appel en vigueur, à ce que les autorités tiennent dûment compte de la Loi sur les langues officielles dans le recrutement et l'avancement de personnes appelées à servir le public.

De par cette dernière fonction, il peut contribuer à garantir l'équité de tous les concours au point de vue linguistique. C'est un rôle utile certes, mais nettement limité. De plus en plus, les employés fédéraux s'adressent au Commissaire pour un grand nombre de questions connexes, en particulier pour la désignation des postes bilingues et les problèmes des cours de langue. Bien qu'il n'ait pas compétence officielle dans ces domaines et en certains autres, le Commissaire s'efforce d'aider les fonctionnaires tant francophones qu'anglophones aux prises avec des difficultés dans des secteurs flous, en usant d'une diplomatie détendue dans ses rapports avec les organismes en cause. Ce rôle, même s'il reste officieux, semble inévitable, car il comble souvent une lacune inquiétante dans la répartition des compétences.



B. *Petit manuel freudien sur les langues officielles à l'usage de l'administrateur angoissé . . .*

Le Commissaire va maintenant passer en revue certaines des répercussions pratiques de la loi. Ses interprétations, qui ne prétendent pas à l'autorité de la loi mosaïque, s'appuient cependant sur trois années d'expérience dont les enseignements ont été admis, dans l'ensemble, par les nombreuses institutions fédérales sur lesquelles lui-même et ses collègues se sont penchés. L'objectif de cet exposé est triple: informer les administrateurs fédéraux des devoirs qu'ils doivent remplir aux termes de la loi, sans attendre d'y être poussés par une intervention du Commissaire (instruction d'une plainte ou lancement d'une étude spéciale); informer le public des droits que lui confère la loi; enfin, ce qui est aussi important, fournir aux parlementaires un canevas qui leur permette d'évaluer, pour leur compte personnel, le programme des langues officielles.

Deux motifs ont incité le Commissaire à s'attaquer à une telle tâche. Tout d'abord, l'immense portée du problème. Toutes les 150 et quelques institutions du Parlement et du gouvernement du Canada sont assujetties à la Loi sur les langues officielles et de ce fait soumises à la surveillance amicale du Commissaire, lequel est, pour le meilleur ou pour le pire, la seule autorité parmi les fonctionnaires ou organismes gouvernementaux à avoir compétence en matière de réforme linguistique dans chacun des organismes, ministères, sociétés de la couronne, offices, commissions et cours dont se compose l'État fédéral canadien. Ensuite, il est pénible de constater que de nombreuses administrations persistent à traiter la loi, pourtant en vigueur depuis déjà plus de trois ans, comme s'il s'agissait d'un document utopique bon à reléguer aux archives, et qu'en conséquence elles font trop souvent preuve de mauvaise volonté ou s'avèrent incapables d'effectuer des réformes importantes sans l'intervention du Commissaire.

Dans ce "guide administratif" de la loi qui se veut concis et exempt de tout formalisme, nous commencerons par rappeler quels organismes sont assujettis à cette mesure législative et passerons ensuite aux conséquences pratiques de certains de ses articles. Dans la seconde partie, nous traiterons essentiellement des langues utilisées pour servir le public, n'effleurant qu'au passage la question des langues de travail au sein du gouvernement.

1. *Le coup de foudre linguistique: qui tombe sous l'emprise de la Loi sur les langues officielles?*

La loi s'applique aux trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et à chacun des éléments de ce qu'on désigne globalement sous le nom de gouvernement du Canada. Point n'est besoin de lasser le lecteur en allant déterrer à son intention les définitions livresques de cette entité complexe. Ce qu'il importe de savoir, c'est que la loi

s'applique à toutes les collectivités publiques fédérales sans exception, ainsi qu'à un nombre relativement peu élevé d'entreprises privées, titulaires de concessions accordées par des organismes fédéraux—presque exclusivement dans le domaine des services aux voyageurs.

Le caractère universel de la loi, en ce qui concerne les institutions fédérales, est essentiellement mis en évidence par l'article 2, où il est stipulé que le français et l'anglais "sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada". D'autres articles confirment que la loi s'applique plus précisément "aux ministères, départements et organismes du Gouvernement du Canada ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créés en vertu d'une Loi du Parlement du Canada". Il est stipulé par ailleurs que le long bras de la loi va même jusqu'à pénétrer dans les fiefs redoutables des Forces armées et de la Gendarmerie royale. Grosso modo, on peut donc affirmer sans crainte de se tromper: "qui dit fédéral dit bilingue" — toujours, s'entend, dans le cadre des dispositions de la loi.

Le Commissaire ne s'aventure pas à définir les limites absolues de la loi. Quelques cas marginaux surgissent actuellement dans des entreprises privées d'utilité publique jouissant d'un quasi-monopole. En pareilles circonstances, le Commissaire effectue d'ordinaire des démarches officieuses pour inciter les intéressés à tenir compte des principes formulés dans la loi, surtout lorsqu'il s'agit de sociétés régies par une réglementation fédérale. Il n'a que très rarement, sinon jamais, jugé utile d'adopter une attitude légaliste, car il a constaté qu'un grand nombre d'institutions, même nettement de caractère privé, sont disposées à respecter l'esprit de la loi, ne serait-ce que dans l'intérêt de leurs affaires et par souci de courtoisie.

2. Fidélité à la loi et autres devoirs des partenaires dans la réforme (en substance, les relations entre la Loi sur les langues officielles et les organismes fédéraux)

La Loi sur les langues officielles garantit aux deux langues un statut et des droits égaux, en même temps qu'elle impose des devoirs aux institutions fédérales. C'est uniquement en raison de leur appartenance à l'un ou l'autre des deux groupes linguistiques officiels que les Canadiens, en tant que particuliers, bénéficient des droits stipulés par cette loi.

a. Deux complexes héréditaires

Les devoirs qui, en vertu de la loi, incombent aux administrations se répartissent en quatre grandes catégories: i) la déclaration du

statut des langues (article 2); ii) les actes statutaires et autres (articles 3 à 7); iii) les devoirs des ministères, etc. en ce qui a trait aux langues officielles (articles 9 à 11); et iv) les dispositions générales (article 38 et paragraphe 4 de l'article 39). Entre tous, ce sont les articles 2, 9 et 10 qui imposent aux administrateurs la tâche la plus ardue.

Leur retentissement n'apparaît clairement qu'une fois établies les deux distinctions capitales qui sous-tendent la volonté de conférer aux langues officielles du Canada la même dignité et le même statut. La première distinction oppose bilinguisme institutionnel et bilinguisme individuel; la seconde, langue de service et langue de travail.

Or, c'est essentiellement le bilinguisme institutionnel que vise la Loi sur les langues officielles. En ce qui concerne la langue de service, le bilinguisme institutionnel signifie simplement que lorsque la loi le stipule, tout bureau du gouvernement doit disposer des employés et des documents nécessaires pour fournir à son public des services dans les deux langues officielles. Il est possible de satisfaire à cette exigence par la répartition judicieuse d'un nombre suffisant d'employés bilingues ou bien par l'affectation appropriée, dans un même service, d'employés unilingues de chacun des groupes linguistiques. Ce grand principe ne signifie nullement que tous les fonctionnaires du gouvernement fédéral, à tous les niveaux, doivent être ou devenir bilingues. Il n'exige pas non plus que les simples particuliers deviennent bilingues, mais vise au contraire à leur permettre de traiter avec l'administration dans la langue officielle de leur choix—objectif qui respecte manifestement, protège même, l'unilinguisme individuel. Si paradoxal que cela puisse sembler, le bilinguisme institutionnel garantit donc l'unilinguisme des citoyens, ce qui devrait rassurer tous ceux pour qui le seul mot de "bilinguisme" évoque des visions de génocide culturel ou de revanche des berceaux inversant l'histoire. La Loi sur les langues officielles n'impose en effet la connaissance des deux langues qu'au seul gouvernement fédéral, en sa qualité de collectivité publique. Ainsi, par son droit fédéral au moins, le Canada restera, pour le citoyen qui ne connaît et ne veut connaître qu'une langue, un pays sûr et agréable à vivre, où en tout cas ce citoyen trouvera toujours amplement de la place.

Au sein des institutions fédérales, il existe une seconde distinction importante, entre langue de service et langue de travail. On entend par langue de service celle qui sert aux relations entre l'administration fédérale et le public. D'une façon générale le public comprend tous les particuliers, sociétés, groupes et institutions (et aussi, à l'occasion, d'autres organismes ou fonctionnaires fédéraux) servis par le gouvernement. Nous dirons un mot plus loin de la nature de ces services et des devoirs du gouvernement dans cer-

taines situations courantes; pour le moment, il nous suffit d'affirmer qu'en principe la loi s'applique à toutes les formes de communication entre administrateurs et administrés.

On peut donc englober tout le reste dans la langue de travail, qui est la langue utilisée au sein de l'administration interne du gouvernement fédéral (la loi énonce d'ailleurs le principe que le français et l'anglais jouissent d'un statut égal en tant que langues de travail au gouvernement). Il existe toutefois, comme le laisse entendre le paragraphe précédent, un aspect de la langue de travail auquel peuvent s'appliquer les principes régissant la langue de service, à savoir les secteurs où l'administration fédérale fournit des "services" individuels aux fonctionnaires ou bien réglemente leurs activités, par exemple, pour les questions de personnel, notamment les directives générales et toute l'information sur les conditions de travail.

b. *Quelques recettes de bonheur linguistique*

En dehors des distinctions dont nous venons de faire état, plusieurs principes directeurs découlent de la loi, et surtout de l'article 2. Tous ont trait à la langue de service.

1. *Oui . . . tout citoyen y a droit: égalité de statut*

L'article 2, pierre angulaire de la loi, stipule que "l'anglais et le français ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada". En pratique, cela signifie que, dans des limites raisonnables, selon les besoins et parfois les possibilités de mise en œuvre, tout citoyen devrait pouvoir obtenir en français le même genre et la même qualité de service qu'en anglais. Cette égalité de statut implique plus que la simple existence de services dans les deux langues; elle va jusqu'à supposer leur accessibilité et leur offre automatique, sans oublier la qualité des langues et la place accordée à chacune d'elles.

Égalité d'accès

Pour que les deux langues officielles jouissent d'un statut égal, il faut que les services disponibles dans chacune d'elles soient également accessibles au public. Lorsqu'il s'agit de services personnels, le citoyen devrait les recevoir dans la langue de son choix et ce, dans un délai raisonnable après sa demande. Si l'on accepte l'idéal sensé du bilinguisme institutionnel, un tel délai pourrait comporter le temps nécessaire pour trouver une personne capable de parler la langue demandée; mais en pareil cas, il faudrait que le personnel soit en nombre suffisant pour éviter que le retard soit de beaucoup supérieur à celui auquel pourrait s'attendre un membre de l'autre groupe linguistique. Et, l'expérience l'a montré, avec un peu de bon sens et de courtoisie, même le plus parfaitement uni-

lingue des fonctionnaires peut se tirer avec élégance, face à un client, de toute impasse linguistique. Dire en souriant "Un instant, s'il vous plaît" dans la langue du client, voilà qui ne réclame certes pas des connaissances ou des dons linguistiques prodigieux et qui rend assurément plus supportable une courte attente, mieux en tout cas que ne saurait le faire un maussade "je ne parle pas anglais (ou français)". Cela peut sembler insignifiant; il s'agit pourtant là d'une recette éprouvée pour prévenir de vaines apoplexies et de futilités reprises, flamberge au vent de part et d'autre d'un comptoir, de la bataille des Plaines d'Abraham; une telle précaution empêche aussi les conversations téléphoniques de dégénérer en dialogues de sourds, à l'instar de certaines émissions de "ligne directe".

Les mêmes principes valent pour les services fournis par écrit, notamment pour les textes imprimés (signalisation, formules ou brochures d'information, par opposition à la correspondance par exemple), qui devraient exister en quantités suffisantes dans chacune des langues officielles pour satisfaire constamment les demandes des deux groupes linguistiques. Bien des organismes se sont rendu compte qu'en présentant les deux versions sous une seule couverture, que ce soit en regard, recto verso ou autrement, ils ne se trouvent plus à court d'imprimés dans l'une des langues, ou ne donnent pas l'impression de les avoir dans une seule langue, évitant ainsi de se placer dans une situation embarrassante. Le Commissaire recommande cette solution, parce qu'elle est la plus simple pour résoudre le problème de contrôle des stocks, dont les conséquences peuvent être gênantes et désagréables.

Service automatique

L'égalité d'accès dépend étroitement de l'empressement avec lequel les administrations offrent les services. Pour que les deux langues jouissent du même statut, il faut donc qu'on offre activement ces services en français et en anglais et qu'on ne se contente pas de les mettre passivement à la disposition du public. Toute question posée dans une langue donnée constitue clairement une demande de service dans cette langue qui se passe d'autre explication et, à plus forte raison, de supplication de la part du citoyen. Quelques fonctionnaires fédéraux, loin de comprendre cette vérité d'une simplicité déroutante pour des gens civilisés, en sont encore à penser qu'on doit rudoyer les clients bilingues jusqu'à ce que, de guerre lasse, ils utilisent la langue de l'administrateur. Quand il s'agit de choisir la langue de service aux termes de la loi, c'est en effet le client qui a toujours raison. Lui faire droit en boudant, c'est non seulement manquer d'élégance, mais aussi faire preuve d'un bien mauvais "sens des affaires". Les employés qui ne portent pas la loi dans leur cœur peuvent à tout le moins s'arranger pour masquer leur hargne, sans parler de leur rogne et de leur grogne,

sous de larges sourires amers. D'une façon générale, les ministères devraient faire savoir sans équivoque qu'ils offrent leurs services dans les deux langues, que ce soit par une signalisation bilingue ou par des salutations en français et en anglais, ou bien s'enquérir de la langue que la personne préfère utiliser. Certaines institutions estiment que l'affiche et la carte de comptoir au moyen desquelles le Commissaire affirme que "VOUS AVEZ LA PAROLE/NOW YOU'RE TALKING" transmettent ce message avec simplicité et bonne humeur.

Importance égale et préséance

Des services bilingues offerts en quantité égale et avec la même lenteur cessent d'être égaux si le rugissement d'une des langues étouffe le gémississement de l'autre. Le problème se pose lorsqu'il s'agit d'imprimés, de signalisation et de formules, par exemple. Les deux langues devraient, compte tenu de leur juxtaposition, occuper à peu près le même espace, les textes, être également lisibles (ou illisibles) dans les deux versions, et les caractères d'imprimerie, avoir les mêmes dimensions. Il n'est pas jusqu'au choix des couleurs qui ne puisse désavantager l'une des langues: ainsi, par inadvertance ou par un effort pervers d'imagination, un concepteur chargé de réaliser la signalisation d'un musée d'État a rendu, en utilisant du plexiglas sur fond noir, l'une des langues parfaitement invisible sur un écriteau par ailleurs impeccablement bilingue. L'erreur, même du point de vue esthétique, transparait clairement...

La question de la préséance, qui est liée à celle de l'importance mais en est distincte, se pose aussi inévitablement. En général, c'est la langue qui occupe la première place qui a priorité: celle qui se trouve à gauche, lorsque les deux langues sont côte à côte, celle de dessus lorsqu'elles sont superposées. Le principe adopté par le gouvernement en ce domaine accorde la préséance au français au Québec, et à l'anglais ailleurs. Le Commissaire a proposé, en guise de "raffinement", qu'on donne aussi la première place au français hors du Québec là où les francophones sont majoritaires. Logiquement, le français devrait également avoir la préséance dans les unités de langue française partout au Canada ou à l'étranger. Une ligne de conduite sensée à propos de cette question vraiment secondaire consisterait, tant que le bon goût ou des considérations pratiques ne s'y opposent pas, à attribuer la première place à la langue de la majorité des clients de l'institution, dans la mesure où la décentralisation de l'organisme permet d'en "localiser" la clientèle. Pour les cartes de visite, ces sauf-conduits peu élégants et pourtant parfois commodes, on pourrait donner la première place à la langue officielle préférée par le titulaire.

Qualité égale

Les administrateurs peuvent toujours rêver monts et merveilles

quand il s'agit d'offrir aux citoyens les deux langues en quantité égale, il n'en reste pas moins vrai que celles-ci n'auront un statut pleinement identique que si leur qualité est à peu près égale. Une lettre rédigée dans un français martyrisé, une visite commentée en anglais de cuisine ont à certains égards des effets plus désastreux qu'une absence complète de services dans la seconde langue, car ils transforment l'égalité voulue par le Parlement en un simulacre caricatural propre à faire monter dangereusement les tensions artérielles.

Il convient ici de faire une distinction entre services écrits et services personnels. Pour ce qui est des premiers, étant donné les fortes dépenses engagées par le gouvernement en matière de traduction et de rédaction, il est difficilement permis d'exiger rien de moins qu'une haute qualité dans l'une ou l'autre langue. En revanche, lorsqu'il s'agit de services de personne à personne, tout ce que le Commissaire espère, c'est que la communication atteigne un degré raisonnable de compréhension et de courtoisie quand le bilinguisme, pour un fonctionnaire donné, passe du cadre institutionnel au plan individuel. Il est regrettable que les Canadiens parfaitement bilingues soient des oiseaux rares, qui n'atterrissent pas tous, loin de là, dans la fonction publique; mais un niveau honnête de bilinguisme individuel n'exige pas que les fonctionnaires fédéraux pratiquent le français de Charles de Gaulle ou l'anglais de Winston Churchill (ou pour rester au Canada, de Jean-Noël Tremblay ou de Northrop Frye). Même si le medium, c'est encore, dans une grande mesure, le message, tout ce que devrait pouvoir exiger l'égalité de statut, c'est que le medium (en l'occurrence le support humain) n'obscurcisse pas grossièrement ou dangereusement le sens du message. Quant à garantir la clarté intrinsèque du message, cela semble dépasser même les pouvoirs de la Loi sur les langues officielles.

2. Les noces du tendron et du barbon ou les périls engendrés par la demande importante face aux possibilités de satisfaction

Il n'est pas surprenant que de nombreuses institutions réclament une définition pratique de ce qu'on entend par "demande importante" et "possible" au paragraphe 2 de l'article 9. Ces normes définissent l'obligation faite aux institutions d'offrir des services bilingues partout au Canada, y compris en dehors des "districts bilingues" à désigner, dont un seul existe à ce jour: la région de la capitale nationale. Ni l'une ni l'autre de ces deux normes ne découle d'une quelconque mesure scientifique énoncée par la loi; il faut donc les interpréter en ayant recours à des valeurs générales du genre de celles que les tribunaux utilisent pour définir "l'homme raisonnable", ce qui revient peut-être à dire, dans un style plus châtié, "au pifomètre".

Des deux notions, c'est celle de possibilité qui devrait poser le

moins de problèmes aux administrateurs. Les éléments qu'elle fait intervenir sont nettement les facteurs de coût et surtout la formation et la répartition du personnel. Dès lors qu'on admet l'existence d'une demande importante, les dirigeants n'ont plus qu'à faire de leur mieux, avec zèle mais bon sens, pour rendre possible les services bilingues. Cela peut être long et coûter probablement plus cher qu'on le voudrait, par rapport à d'autres priorités fonctionnelles; mais cet effort est essentiel pour refléter, lorsque la bonne volonté et l'ingéniosité le permettent, l'esprit d'équité de la loi et l'intention égalitaire du législateur. Souvent, des considérations d'ordre technique, financier, administratif ou touchant au personnel peuvent empêcher la fourniture de services bilingues. Il faudrait cependant que de telles situations soient aussi rares et d'aussi courte durée que possible, et c'est toujours à la direction, tant à l'échelle nationale que sur le plan régional ou local, qu'il appartient de prouver l'impossibilité; ce n'est jamais au public de démontrer la possibilité.

De même, c'est la direction qui doit assumer la lourde responsabilité d'un refus de services bilingues fondé sur l'inexistence d'une "demande importante" dans un bureau ou un lieu donné. Le Commissaire, qui est chargé en vertu de l'article 25 d'interpréter l'esprit de la loi et l'intention du législateur, se rend très bien compte du véritable dilemme pratique dans lequel cette expression peut plonger même le mieux intentionné des administrateurs. Il croit que le Parlement, en ne fixant pas de critères plus précis, a dû vouloir que tous les intéressés soient guidés dans leur estimation par le principe de "l'homme raisonnable", ou tout au moins par un étalon souple, qui ne soit pas lié à des facteurs mathématiques immuables et peut-être inapplicables en certaines occasions. Le Commissaire recommande en outre d'évaluer la demande en tenant compte des valeurs-corollaires du bon sens, de la générosité et de l'imagination. Tout cela, qui reste encore bien vague, peut devenir plus tangible si l'on s'appuie sur certains éléments mesurables comme les statistiques de la population locale établies selon la langue maternelle, les districts bilingues proposés (même à titre hypothétique), les antécédents de l'offre et de la demande locales en matière de services et, plus récemment, les plaintes adressées au Commissaire (qui doit les tenir pour preuves suffisantes *a priori* de l'existence d'une certaine demande). Le Commissaire a même constaté qu'une demande réputée inexistante s'est matérialisée comme par enchantement—ce fut le cas à Victoria (C.-B.)— lorsqu'un organisme s'est mis à offrir des services bilingues. Pour échapper au cercle vicieux éventuel "pas de demande, pas de service", les institutions peuvent se livrer à une évaluation pragmatique de la demande en offrant activement des services bilingues pendant des périodes d'essai.

La ligne de force constante pour tous ces facteurs, c'est l'esprit de la loi et l'intention du législateur qui continueront sans doute à se clarifier si le Commissaire et les administrateurs ne perdent pas de vue toutes ces considérations. Il est cependant probable que, quoi qu'il advienne, le meilleur moyen, presque à coup sûr, de se conformer à l'esprit de la loi et à l'intention du législateur est d'accorder le bénéfice du doute au citoyen. Là encore, il faudrait partir du principe que "le client a sans doute raison", sans pour autant en arriver invariablement à cette conclusion.

3. *Des commis voyageurs . . . et autres "bourlingomanes"*

Les institutions fédérales qui ont affaire aux voyageurs occupent une place de choix dans le texte de la loi. L'article 10, qui leur est consacré, leur impose, ainsi qu'à leurs concessionnaires en relations avec le public, des obligations non seulement honorifiques, mais encore géographiquement illimitées. C'est ainsi que cet article 10 laisse peu "d'échappatoire vers l'unilinguisme" par exemple aux compagnies aériennes et ferroviaires, aux hôtels, aux bureaux de douane et d'immigration, aux parcs et autres bureaux ou installations servant, pour le compte du fédéral, les voyageurs au Canada et même à l'étranger. Il ne suffit donc pas d'offrir des services bilingues *seulement* lorsque demande importante et possibilité coïncident. La loi, en effet, prend le taureau par les cornes, si l'on peut dire, pour assigner clairement les responsabilités, en exigeant de ces institutions qu'elles postulent au départ une demande généralisée dans tout leur réseau; elle n'admet d'exceptions que dans les cas où la "demande de services (bilingues) est faible ou trop irrégulière pour justifier" de tels services. Et, encore une fois, c'est à l'institution qu'il incombe de prouver la faiblesse ou l'irrégularité de la demande.

La dose est réellement forte à avaler pour les administrateurs d'organismes traitant avec les "voyageurs". Mais c'est bien ainsi que le Parlement a rédigé la loi, sans doute dans l'espoir que les Canadiens des deux groupes linguistiques puissent se sentir chez eux partout au Canada si possible, et même dans les bureaux canadiens à l'étranger. Ces dirigeants doivent donc comprendre d'emblée que la question des futurs districts bilingues ne modifie en rien leurs propres obligations, ou du moins ne les limite absolument pas. L'article 10 a pris pleinement effet en septembre 1969, et si jamais on proclame un jour des districts bilingues, cela ne changera rien pour des voyageurs qui sont déjà fondés par la loi à recevoir des services complets (à quelques exceptions mineures près, décrétées par le Conseil des ministres) sur toute l'étendue du réseau fédéral de voyage.

Non seulement certaines administrations fédérales, comme la

Direction des parcs nationaux et des lieux historiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord, ont compris cette imposante mission, mais elles ont aussi commencé à mettre en œuvre les recommandations du Commissaire visant l'implantation systématique et généralisée de services bilingues. D'autres institutions, comme le CN, s'efforcent aussi depuis bien des années d'atteindre cet objectif. Par contre, dans certains organismes clés, la direction n'a pas encore expliqué toute la portée de la loi aux employés, à tous les échelons. Il convient qu'elle le fasse d'urgence, en précisant trois points d'importance capitale pour chacun d'eux.

En premier lieu, elle doit leur rappeler, lorsqu'elle les met au courant des obligations imposées à l'échelle du réseau, que celles-ci s'appliquent non pas aux personnes, mais bien aux institutions en tant que telles. En un mot, la direction doit expliquer aux employés que ce que veut le Parlement, c'est que la *capacité* de l'organisme de servir les voyageurs dans les deux langues s'étende à l'ensemble du réseau; il n'a jamais été question que chaque employé, à chaque niveau, soit ou devienne bilingue. En deuxième lieu, la direction doit bien préciser que c'est à l'institution, et non à ses employés, de trouver des moyens judicieux et civilisés de réaliser cette capacité bilingue dans le délai le plus court possible. Les recommandations qu'adresse le Commissaire à ces institutions les exhortent invariablement à consulter les syndicats et à s'efforcer de concilier la loi du Parlement et les droits d'ancienneté et d'éviction. Les chefs syndicaux conscients de leurs responsabilités ont prouvé au Commissaire qu'ils appuieront tout effort qui tiendra compte du facteur humain pour réaliser la justice linguistique dans tout le réseau. Un tel effort implique souvent l'accroissement et l'amélioration des cours de langue et une intensification provisoire du recrutement d'employés possédant, à compétence technique égale, les connaissances linguistiques les plus utiles. En troisième lieu, il faut, dans l'intérêt même de la crédibilité de la loi, que les services offerts en vertu de l'article 10 manifestent une certaine souplesse dans leur nature, leur degré et leur calendrier. Si rigoureux que soit le texte de la loi, le Commissaire juge sage, pour en interpréter la lettre, de considérer avec quelques égards les difficultés réelles auxquelles se heurtent, en matière de personnel, certains postes, stations ou missions. Même en partant du principe d'une demande généralisée au réseau tout entier, il estime normal et conforme à l'esprit de souplesse de la loi, de préciser que la demande n'est pas une question de tout ou rien réductible à l'alternative suivante: ou bien offrir tous les services dans les deux langues, ou bien n'en offrir aucun. Le mieux, à son avis, serait que les institutions fassent diligence pour consacrer un maximum d'énergie et de ressources à la fourniture de services bilingues sur l'ensemble de leur réseau tout en acceptant que ces services soient plus ou moins étendus

et accessibles selon la nature et le volume de la demande "constatée", ce qui implique évidemment qu'on ait auparavant activement offert ces services. Bref, pour garantir les droits linguistiques des voyageurs au Canada et dans les bureaux canadiens à l'étranger, il faudrait tout d'abord que chaque institution prenne clairement et résolument conscience de ses devoirs universels, et ensuite que la diffusion de ses services à travers l'organisme tout entier se fasse à partir des principaux centres de relations avec les voyageurs aussi rapidement que le permettront l'ingéniosité, la technique et une administration du personnel sensible aux problèmes de l'individu.

Dans les pages précédentes, le Commissaire a tenté d'aborder quelques-unes des questions qui se posent continuellement non seulement à propos de ses interventions mais aussi dans ses rapports moins officiels avec des fonctionnaires et de simples citoyens. Il aura probablement omis certains points qui suscitent encore des doutes ou des angoisses, et qu'il se fera un plaisir de dissiper—ou du moins s'y emploiera-t-il—dès que quiconque l'y invitera. En cherchant ainsi à projeter un peu de lumière dans quelques obscurs recoins de la loi, le Commissaire sait que son jugement peut être pris en défaut, et il accueillera avec reconnaissance toutes suggestions et corrections susceptibles d'améliorer son "guide de navigation dans les eaux du bilinguisme". Entre-temps, il espère que cette ébauche de vade-mecum pourra aider, dans une certaine mesure, les aphones de l'administration ou tout au moins leur offrir, si la chose linguistique devait se gêner, un bouc émissaire pratique et complaisant.

