

**Above All,  
Common Sense**

**Avant toute chose,  
le bon sens**

**Report and Recommendations on French  
Language Services Within the  
Government of Manitoba**

**Un rapport et des recommandations sur  
les services en français au sein du  
gouvernement du Manitoba**

Prepared by the Commissioner Honourable  
Judge Richard Chartier / May, 1998

Préparé par le Commissaire l'honorable juge  
Richard Chartier / mai 1998

← **Previous Chapter  
Chapitre Précédent**



**Table of Contents  
Table des Matières**

**Next Chapter  
Prochain Chapitre** →

**16. FRENCH LANGUAGE SERVICES POLICY**

**16. LA POLITIQUE DES SERVICES EN  
LANGUE FRANÇAISE**

In the past few years, the government has put a whole series of policies in place in various domains—employment equity, zero tolerance, work force adjustment, etc.—resulting in immediate gain for the target groups and a balanced budget and deficit reduction for the government.

Au cours des dernières années, le gouvernement a mis en place toute une série de politiques dans différents domaines : politique en matière d'équité d'emploi, tolérance zéro, adaptation de la main d'oeuvre, etc... Leur mise en oeuvre a permis aux groupes-cibles de faire des progrès immédiats, ou encore, a permis au gouvernement d'équilibrer son budget et de réduire le déficit.

The French Language Services Policy has a different context. As was seen in the first chapter of this report, it is based on the Canadian Constitution and the *Manitoba Act* and has its roots in the province's very history.

La Politique des services en langue française a un contexte différent. Elle est basée sur la constitution de la Province et du pays et prend ses racines dans l'histoire même de la province, comme on l'a vu au début de ce rapport.

Despite such a broad context, implementation of this policy has been left to the initiative of the various departments. Once the FLS plans have been approved by the Advisory Committee on French Language Services, the FLSS has no input into the day-to-day decision-making of the departments. This is how the system generally operates. When implementation of the policy is deficient, neither the FLSS nor the French Language Services Coordinators have any recourse other than to file a complaint with the department concerned.

Cependant, en dépit d'un contexte aussi large, la mise en oeuvre de cette Politique est laissée à l'initiative des différents ministères. Une fois les plans de mise en oeuvre des SLF approuvés par le Comité consultatif des services en français, le SSLF ne participe pas au processus décisionnel quotidien des ministères. C'est ainsi que la délégation des responsabilités est structurée en général. En cas de mise en oeuvre déficiente, le SSLF et les coordonnateurs des services en langue française n'ont aucun recours si ce n'est de déposer une plainte auprès du ministère en question.

Everything happens as if the right hand doesn't know what the left hand is doing. On the one hand, there's a policy that is addressed to a day-to-day clientele. On the other hand, there is an

Tout se passe comme si la main droite ignorait ce que fait la main gauche. D'une part, il y a une politique qui s'adresse à une clientèle quotidienne. D'autre part, il y a une mise en

implementation of that policy that is at times defective and at times incomplete. For all that, the manual that governs the professional code of ethics for the entire civil service, the *General Manual of Administration*, is quite clear on the subject.

In "P" volume (Policy) of the manual, the term "policy" is defined as follows:

**"a mandatory course of action, with given conditions, which determines and guides present and future decisions."** (Emphasis added)

Implementing the above recommendations would go a long way towards improving the delivery of French-language services. Out of concern for pragmatism and efficiency, however, one has to ask whether all these recommendations are not the consequence of a less-than-adequate implementation of the policy, whether implementation is not partially stalled because the policy lacks sufficient statutory or administrative force.

I am tempted to believe this is so. How else to explain that the RHA's were put in place without taking into consideration the minority official language communities, though the Policy is quite clear on the matter? And how else to explain that the other government policies have been so successful? Historically speaking, their roots do not go as far back as those of the French Language Services Policy. On the contrary, they reflect social values, hence values that evolve over time. They also reflect major priorities of the government and implementing them has enabled the government to meet its fiscal objectives. Its priorities too will evolve over time.

It is also evident that the question of French-language services is a sensitive, and even thorny issue. At times it sparks passion at the provincial or national level. This is not a reason to ignore it and the government is seeking to meet the expectations of the Francophone community by instituting this review.

The needs of the community will also evolve over time. Demographically-speaking, the community will grow. The products of the *français* and immersion schools will enter the job market, bringing skills that they can place at the disposal of government, society and the country in general. The population of Manitoba is aging

oeuvre parfois défectueuse parfois incomplète de la Politique. Pourtant le *General Manual of Administration*, manuel qui contient le code de déontologie de toute la fonction publique, est très clair.

Ce Manuel indique dans le volume « P » Policy, au chapitre des définitions :

**POLICY – A mandatory course of action, with given conditions, which determines and guides present and future decisions.** (souligné de l'auteur)

Les recommandations faites ci-dessus permettront d'améliorer grandement la prestation de services en français. Il faut cependant, dans un souci d'efficacité et de pragmatisme, se demander si toutes ces recommandations ne sont pas la conséquence d'une mise en oeuvre qui laisse à désirer. Il faut aussi se demander si cette mise en oeuvre n'est pas partiellement bloquée parce que la Politique n'a pas assez de force législative ou administrative.

Je suis tenté de le croire. En effet, comment expliquer que la mise en place des ORS n'aient pas tenu compte des communautés linguistiques de minorité officielle, alors que la Politique est bien précise à ce sujet? D'autre part, comment expliquer que les autres politiques gouvernementales connaissent tant de succès? Elles ne prennent pas leurs racines aussi loin dans l'histoire que la Politique des services en langue française. Au contraire, elles reflètent les valeurs de la société, donc des valeurs qui évoluent avec le temps. Elles reflètent aussi des priorités gouvernementales qui sont importantes et leur mise en oeuvre a permis au gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers. Ses priorités évolueront également avec le temps.

De plus, il est évident que la question des services en français est une question délicate et, dans certains cas, même épineuse. Elle suscite parfois les passions dans le contexte provincial ou national. Ce n'est pas une raison pour ne pas en tenir compte et le gouvernement cherche à répondre aux attentes de la communauté francophone en initiant cette étude.

De plus, les besoins de la communauté évolueront avec le temps. Envisagée sous l'aspect de la démographie, elle grandira. Les élèves, produits des écoles françaises et d'immersion, iront sur le marché du travail en possédant des compétences qu'ils pourront mettre à la disposition du gouvernement, de la

and the government is already trying to adapt its services based on these data (Figure 29).

société et du pays en général. La population du Manitoba vieillit et le gouvernement tente déjà d'ajuster ses services en fonction de ces données. (Figure 29)

**Changes in the Age of the Population as Projected by the Manitoba Bureau of Statistics  
Changements de l'âge de la population tels que projetés par le Bureau des statistiques du  
Manitoba  
1991 – 2021**

Période	% Change in Total Population % de changements selon la population totale	% Change in Age Group % de changements dans les groupes d'âge				
		65+	55-64	65-74	75+84	85+
1991-2001	2,4	9,6	13,1	-2,7	19,5	44,8
2001-2011	10,2	10,0	45,6	13,9	-2,4	28,6
2011-2021	3,9	30,8	14,5	46,9	17,2	5,7

**Figure 29**

The Francophone community will be evolving along the same lines. It can thus be seen that what is needed in the way of essential services will have to be present and efficiently provided.

La communauté francophone évoluera dans le même sens. On peut donc constater que les besoins en services essentiels seront bien présents et que l'on devra répondre de façon efficace.

I was given a mandate to propose solutions to the problems I encountered. In this case, I am of the opinion that the French Language Services Policy needs to be modernized immediately. Well-implemented, in accordance with the above recommendations, the policy should enable French-language services to be furthered with all the necessary administrative authority.

J'ai reçu le mandat de suggérer des solutions aux problèmes que j'ai perçus. Dans ce cas-ci, je suis d'avis qu'il faut moderniser, dans les plus brefs délais, la Politique des services en langue française. Bien mise en oeuvre, selon les recommandations ci-dessus, elle devrait permettre de faire avancer les services en français avec toute l'autorité administrative nécessaire.

Moreover, certain articles of legislation could be amended to include statutory provision for French-language services.

De plus, il serait possible de modifier certaines lois pour y inclure des services en français.

<b>Recommendation no. 28</b>	<b>Recommandation n° 28</b>
<i>In order to ensure that the delivery of French-language services meets the needs of the clientele,</i>	<i>Afin de s'assurer que la prestation de services en français réponde aux besoins de la clientèle,</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li><i>that the following practices be continued:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>que les pratiques suivantes continuent:</i></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>amending specific legislation (by way of statute or regulation) to deal with French-language services;</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de modifier des lois particulières (par le biais d'une loi ou d'un règlement) pour traiter les services en français;</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>reviewing the policy every 6 or 7 years; and</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>de réévaluer la Politique tous les six ou sept ans; et</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>that the FLSS produce an annual report listing the advances made in the implementation of the French Language Services Policy, the obstacles that were encountered and how they were overcome.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>que le SSLF produise un rapport annuel dans lequel seront énumérés les progrès, les obstacles et les solutions trouvées à la mise en oeuvre de la Politique des services en langue française.</i></li> </ul>

<i>Recommendation no. 29</i>	<i>Recommandation n° 29</i>
<i>That the French Language Services Policy be amended in the following manner:</i>	<i>Que la Politique des services en langue française soit modifiée de la façon suivante :</i>

STATEMENT OF POLICY	CLAUSES ARTICLES	ÉNONCÉ DE LA POLITIQUE
Tabled in the Manitoba Legislature on . . . . . . .		Déposé à la législature du Manitoba le .....
The French Language Services Policy of the Government of Manitoba is hereby established in recognition of the fact that the French-speaking population of Manitoba is a constituent part of one of the fundamental characteristics of Canada. Its purpose is to allow this community and the institutions which serve it to access comparable government services in the language of the laws of Manitoba.	<b>1</b>	Reconnaissant que la population francophone du Manitoba constitue un élément de l'une des caractéristiques fondamentales du Canada, le gouvernement du Manitoba établit par la présente sa politique en matière de services en langue française. Cette politique a pour but de permettre aux Manitobains d'expression française et aux établissements qui servent les collectivités francophones de bénéficier de services gouvernementaux offerts dans la langue des lois du Manitoba.
The services provided by the Government of Manitoba shall be offered, to the extent possible, in both official languages in areas where the French-speaking population is concentrated. The designated areas are shown on the accompanying map.	<b>2</b>	Le gouvernement du Manitoba doit, dans la mesure du possible, offrir ses services et programmes dans les deux langues officielles dans les régions désignées où la population d'expression française est concentrée. Ces régions sont indiquées sur la carte ci-jointe.
When planning and proceeding with administrative or legislative reorganizations or other government reforms, departments, agencies, special operating agencies and other government	<b>3</b>	Les ministères, les organismes, les organismes de services spéciaux et autres instances instances administratives gouvernementales devront tenir compte de la présente politique des services en

<p>administrative bodies shall take into consideration the present French Language Services Policy, the areas designated as bilingual and the Francophone community.</p>		<p>français, des régions désignées bilingues et de la communauté francophone lorsqu'ils planifieront et procéderont à des réorganisations administratives, législatives ou autres réformes gouvernementales.</p>
<p>French language services shall be provided out of community service centres (CSC's) or designated offices located in the designated areas as indicated by the Minister responsible for French Language Services. Francophones living outside the designated areas shall have access to French-language services at designated offices, which services shall be provided by bilingual employees in designated bilingual positions. The CSC's or offices shall operate in both official languages and their signage and staff shall be fully bilingual.</p>	<p>4</p>	<p>La prestation des services en français doit être assurée à partir de Centres de services communautaires (CSC) ou des bureaux désignés situés dans les régions désignées, tel qu'indiqué par le ministre responsable des services en français. Les francophones résidant à l'extérieur des régions désignées auront accès aux services en français à partir de bureaux désignés par l'entremise d'employés bilingues occupant des postes désignés bilingues. Ces CSC ou bureaux devront avoir un fonctionnement, un affichage dans les deux langues officielles et un personnel totalement bilingue.</p>
<p>The concept of an active offer of French-language services will apply to all services provided to the general public in designated areas by departments, Crown corporations, special operating agencies or designated institutions (of Regional Health Authorities or Child and Family Services offices). This concept encompasses all communications in the official language of the clientele's choice, either by phone, in person, in writing or electronically.</p> <p>The active offer concept means that the service providers will publicize the availability of services in both languages, and will ensure that people feel equally comfortable in dealing with the designated offices in the language of their choice. The offer of French-language services must be evident. Members of the general public should be convinced from the outset that using the official language of their choice will not result in a diminished quality of service, wherever this service will be offered.</p> <p>Therefore, an active offer of French language services means:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Providing quality service in the official language of the clientele's choice;</li> <li>• Making this service readily available and accessible to the client; and</li> <li>• Providing a comparable service</li> </ul>	<p>5</p>	<p>Le concept de l'offre active guidera toute la prestation de services en français. Il s'applique à tous les services fournis au grand public par les ministères, les sociétés de la Couronne, les organismes de services spéciaux ou certains établissements désignés (des Offices régionaux de santé ou des agences de services à la famille) dans les régions désignées. Ce concept suppose que toutes les communications par téléphone, par écrit, électronique ou en personne, se feront dans la langue officielle choisie par la clientèle.</p> <p>Le concept de l'offre active permet aux prestataires de services de faire savoir au public qu'il peut s'adresser à eux et se faire servir dans les deux langues officielles. Ils veilleront également à ce que les membres du grand public se sentent à l'aise lorsqu'ils font affaire dans la langue officielle de leur choix. L'offre de services en langue française doit être manifeste. Les membres du grand public doivent être convaincus dès le départ que, s'ils utilisent la langue officielle de leur choix, la qualité du service n'en souffrira pas, quel que soit l'endroit où le service est offert.</p> <p>En conséquence, on entend par offre active de services en langue française :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La prestation d'un service de qualité dans la langue officielle choisie par la clientèle;</li> <li>• la prestation d'un tel service de</li> </ul>

in both official languages for all oral, written and electronic communications related to the service.		<p>façon qu'il soit facilement disponible et accessible à la clientèle;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la prestation d'un service comparable dans les deux langues officielles pour toute communication orale, écrite ou électronique se rapportant au service en question.</li> </ul>
All correspondence with individuals or groups shall be in the official language preferred by the recipient	<b>6</b>	La correspondance adressée à des particuliers ou à des groupes doit être rédigée dans la langue officielle que préfère le destinataire.
Unless specified otherwise by the Minister responsible for French Language Services, all forms, identity documents and certificates intended for the general public shall be in a bilingual format.	<b>7</b>	Sauf indication contraire de la part du ministre responsable des services en langue française, tous les formulaires, les pièces d'identité et les certificats à l'intention du grand public doivent être bilingues.
All information material (written, audio-visual or electronic) destined for the general public shall be in a bilingual format, unless cost and distribution considerations justify separate language versions.	<b>8</b>	Tout document d'information (écrit, audio-visuel ou électronique) à l'intention du grand public doit être bilingue à moins qu'il soit souhaitable, en raison de contraintes de coût et de diffusion, de produire des versions anglaises et françaises.
When production costs exceed the financial resources allocated for the project, the text in question shall be translated as a matter of course and posted on the Manitoba Government Web site.	<b>9</b>	Dans l'éventualité où les coûts de production dépasseraient les ressources financières allouées au projet, que le texte en question soit traduit d'office et placé sur le site Web du gouvernement du Manitoba.
The Web sites of the departments offering essential services shall be in both official languages of the province, and other sites shall, to the extent possible, be bilingual.	<b>10</b>	Les sites Web des ministères offrant des services essentiels seront dans les deux langues officielles de la province et les autres sites seront, dans la mesure du possible, bilingues.
Unless specified otherwise by the Minister responsible for French Language Services, signs and public notices in the designated areas shall be in both official languages.	<b>11</b>	Sauf indication contraire de la part du ministre responsable des services en langue française, les affiches et les avis au public se trouvant dans des régions désignées doivent être rédigés dans les deux langues officielles.
Departments and agencies to whom the policy applies shall use the French-language media to advertise vacant staff positions where French is a requirement or an asset.	<b>12</b>	Les ministères et les organismes visés par la politique doivent annoncer dans les médias français les postes vacants pour lesquels la connaissance du français est obligatoire ou préférable.
Public information campaigns in the English language shall have a counterpart in the French language, subject to cost and distribution considerations.	<b>13</b>	Les campagnes d'information du public en anglais doivent également être produites en français, sous réserve des contraintes de coût et de diffusion.

Designated institutions are to offer their services in both official languages of the province, and all new employees at offices or institutions designated as bilingual by the province are to be bilingual.	<b>14</b>	Les organismes désignés doivent offrir leurs services dans les deux langues officielles de la province et tout nouvel employé d'un bureau ou établissement désigné bilingue par la province doit être bilingue.
Nominations to boards, commissions, agencies, etc., shall take due account of the language dimension of government policy, as well as the right of any Manitoban to appear before quasi-judicial tribunals in the official language of his or her choice	<b>15</b>	Au moment de nommer quelqu'un à un conseil, une commission, un organisme, etc., il faudra tenir compte de la politique du gouvernement et du droit de tout Manitobain de comparaître devant un tribunal quasi judiciaire dans la langue officielle de son choix.
This policy applies to all government departments, to quasi-judicial agencies subject to the requirements of Section 23 of the Manitoba Act, to public utilities governed by the Public Utilities Board, designated offices, agencies or institutions (see attached list), and to the following Crown Corporations and agencies:	<b>16</b>	La politique vise tous les ministères du gouvernement, les organismes quasi judiciaires soumis aux dispositions de l'article 23 de la Loi sur le Manitoba, les services publics régis par la Régie des services publics, les bureaux, agences ou établissements désignés (voir liste ci-jointe), les sociétés de la Couronne et organismes suivants :
Manitoba Hydro	<b>A</b>	Hydro Manitoba
Manitoba Public Insurance Corporation	<b>B</b>	Société d'assurance publique du Manitoba
Manitoba Liquor Control Commission	<b>C</b>	Société des alcools du Manitoba
Manitoba Arts Council	<b>D</b>	Conseil des arts du Manitoba
Regional Health Authorities	<b>E</b>	Les Offices régionaux de santé
Addictions Foundation of Manitoba	<b>F</b>	Fondation manitobaine de lutte contre les dépendances
Legal Aid Manitoba	<b>G</b>	Aide juridique Manitoba
Manitoba Human Rights Commission	<b>H</b>	Commission des droits de la personne du Manitoba
Elections Manitoba	<b>I</b>	Élections Manitoba
Ombudsman Manitoba	<b>J</b>	Ombudsman du Manitoba
Child and Family Services Agencies	<b>K</b>	Les bureaux des Services à l'enfant et à la famille
Where the staff of an office or institution is completely bilingual, the department or agency shall encourage the use of French as the language of work.	<b>17</b>	Lorsqu'un bureau ou établissement est doté d'un personnel complètement bilingue, le ministère ou l'organisme doit encourager l'usage du français comme langue du travail.
It is important for Manitobans who wish to avail themselves of French-language services to know that these services are available. The counter-top signs that read "Avec plaisir" should be displayed whenever bilingual personnel is available	<b>18</b>	Les Manitobains qui désirent se prévaloir des services en français doivent être assurés de la disponibilité de ces services. Ainsi, l'écriteau « Avec plaisir » sera affiché chaque fois qu'un personnel bilingue est disponible pour servir le

to serve the public.		public.
The present policy shall be implemented by the French Language Services Secretariat the mandate of which includes departments, Crown Corporations, special operating agencies, designated institutions and all other administrative bodies that have contact with the general public, and which receive operating and service delivery funds from the provincial government. In so doing, the French Language Services Secretariat shall ensure the implementation of the present Policy in a manner consistent with the concept of active offer.	19	La présente politique est mise en oeuvre par le Secrétariat des services en langue française dont le mandat s'étend aux ministères, sociétés de la Couronne, organismes de services spéciaux, établissements désignés et toute autre instance administrative qui a des contacts avec le grand public et qui reçoit des fonds d'opération et de prestation de services de la part du gouvernement provincial. Ce faisant, le Secrétariat des services en langue française peut ainsi assurer une mise en oeuvre de la présente Politique dans le contexte du concept de l'offre active.
If, following the implementation of the policy, service delivery is incomplete, of poor quality or non-existent, the French Language Services Secretariat shall have the mandate to suggest or facilitate the administrative follow-up required to improve the situation.  In the event that the measures taken are found to be unsatisfactory, an appeal may be made to the Minister responsible for French Language Services.	20	S'il s'avère que la mise en oeuvre de la présente politique donne lieu à une prestation de services incomplète, de piètre qualité ou inexistante, le Secrétariat des services en français a le mandat de suggérer, conseiller ou faciliter le suivi administratif pour une amélioration de la situation.  Dans l'éventualité où un particulier n'est pas satisfait des mesures prises il est possible de faire appel au ministre responsable des services en français.
The French Language Services Policy shall be subject to the same performance criteria as those that apply to all administrative bodies of the provincial government. The resulting service delivery shall be assessed on the basis of the criteria applied to the provincial government in general, and those respecting the active offer concept in particular.	21	La Politique des services en français est soumise aux mêmes critères de performance que toutes les instances administratives du gouvernement provincial. Ainsi la prestation qui en résulte sera évaluée selon les critères en vigueur au gouvernement provincial en général et de l'offre active en particulier.
In order to ensure public accountability, the French Language Services Secretariat shall publish an annual report detailing the results of the present policy's implementation.  The annual report shall be prepared in collaboration with the above-mentioned administrative bodies.	22	Dans un souci de responsabilité publique, le Secrétariat des services en langue française publiera, dans un rapport annuel, les résultats de la mise en oeuvre de la présente politique.  Ce rapport sera rédigé en collaboration avec les instances administratives citées plus haut.