

# Les langues officielles au Kosovo

## Une contribution canadienne à la mise en œuvre des droits linguistiques au Kosovo

### Contexte

Pristina, la capitale du Kosovo, est une ville dynamique des Balkans occidentaux. Lorsque j'y suis arrivé tard un soir de semaine en juin 2017, les cafés-terrasses étaient animés. Le lendemain, alors que je me promenais dans le quartier piétonnier du centre-ville sous un chaud soleil d'Europe méridionale, j'ai eu du mal à croire qu'il y a moins de 20 ans, cet endroit était le théâtre d'un conflit violent - et qu'il n'y a même pas dix ans, le Kosovo était devenu un État, bien que contesté par son voisin du nord, la Serbie. Un monument témoigne des aspirations de ce nouveau pays. Il se compose d'un seul mot en anglais : NEWBORN. Lors de ma visite, deux des lettres étaient à plat sur le sol. Peut-être un symbole des luttes en cours, linguistiques et autres, auxquelles le pays est confronté.



Depuis 2006, l'albanais et le serbe sont les deux langues officielles du Kosovo<sup>1</sup> – un pays qui fait environ le tiers de la taille de la Belgique et qui compte un peu moins de deux millions d'habitants.

Environ 90 % de la population du Kosovo parle albanais. Sa plus grande communauté minoritaire se compose de locuteurs serbes à 5 %. Les autres sont de plus petites minorités de langue bosniaque, gorani, romani et turque.

Pour les Albanais et les Serbes du Kosovo, la situation actuelle est un revirement de fortune linguistique. Avant le conflit des années 1990, le Kosovo jouissait d'une autonomie au sein de la Serbie, qui

Carsten Quell, PhD, est directeur principal au Centre d'excellence en langues officielles (CELO) du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Le CELO planifie, surveille et appuie la mise en œuvre de la politique linguistique dans plus de 180 institutions du gouvernement fédéral canadien.

Carsten Quell a été invité par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à organiser un atelier de quatre jours à l'intention des hauts fonctionnaires de la fonction publique du Kosovo pour les aider à mettre en œuvre les lois sur les droits linguistiques. Dans ce rapport, il traite de la promesse selon laquelle une solide mise en œuvre des droits linguistiques peut permettre de surmonter les conflits et la méfiance entre les communautés. Il se penche également sur les possibilités qu'offre un dialogue et une coopération accrue pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques linguistiques dans l'ensemble des administrations publiques.

<sup>1</sup> Loi concernant l'utilisation des langues (02/L-37) adoptée par l'Assemblée du Kosovo le 27 juillet 2006.

faisait elle-même partie de la Yougoslavie. L'albanais et le serbe étaient les deux langues officielles de la province du Kosovo. La langue administrative prédominante dans la Yougoslavie multiethnique était le serbe, ou plutôt le serbo-croate, comme on l'appelait alors. Au sein de la Yougoslavie, les Albanais du Kosovo vivaient majoritairement dans leur propre province autonome, mais constituaient une minorité au sein de l'État yougoslave dans son ensemble.

La montée du régime Milosevic dans les années 1990 a entraîné une oppression croissante des Albanais du Kosovo et la perte d'une grande partie de l'autonomie dont jouissait le Kosovo. C'est une décennie durant laquelle les écoles albanaises du Kosovo ont été fermées. Un réseau d'écoles clandestines fonctionnait à partir de maisons privées, et des manuels scolaires étaient introduits clandestinement de l'Albanie, à la frontière sud-ouest du Kosovo. La crise s'est aggravée et a finalement attiré l'attention du monde entier lorsque, en 1999, l'OTAN est intervenue pour forcer Milosevic à battre en retraite. À la fin du conflit, plus de 13 000 personnes avaient perdu la vie.

Dans le cadre de ses engagements envers l'OTAN et de son appartenance à des organisations internationales, le Canada appuie le Kosovo depuis le déploiement des forces internationales en 1999. Il a contribué à assurer la paix par une présence militaire et une aide au développement. Depuis août 2008, les Forces canadiennes ont affecté des officiers d'état-major au quartier général de la Force du Kosovo. La formation sur les droits linguistiques dont il est question dans le présent article a été donnée à l'invitation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont le Canada est un pays membre.

Dans le Kosovo d'aujourd'hui, la majorité albanaise est confrontée à un nouveau défi que l'une des participantes à la formation a résumé de façon succincte : « Les Albanais du Kosovo savent trop bien ce que signifie être opprimés, mais ce que les autres nous ont fait, nous ne devons pas leur faire ». Elle évoque le cheminement vers la réconciliation avec les Serbes du Kosovo - une population qui ne s'était jamais considérée auparavant comme une minorité. Les Serbes du Kosovo sont confrontés à la question incertaine de savoir si le nouveau régime des droits de la personne du Kosovo, avec sa représentation serbe garantie au parlement et son cadre des droits linguistiques, inspire suffisamment confiance pour bâtir un avenir à titre de communauté minoritaire au sein d'un État albanais majoritaire.

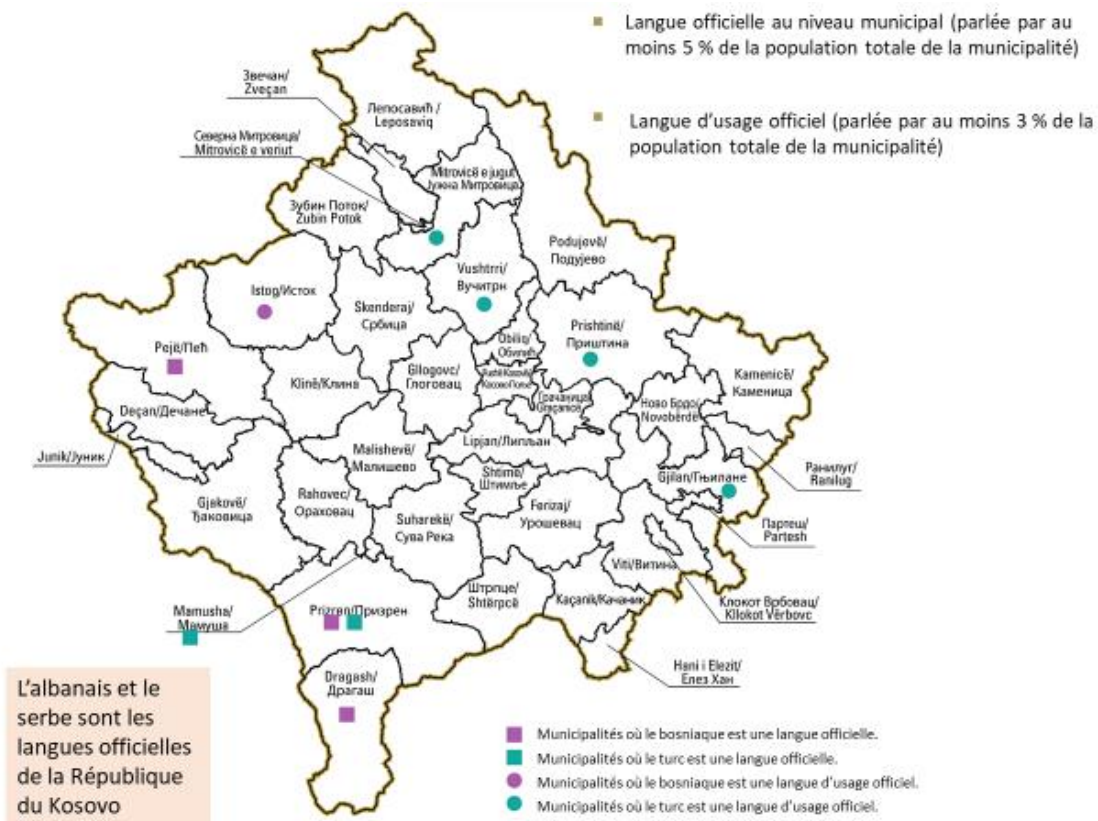


Road sign in Gjilan/Gnjilane municipality, 28 May 2014 – OSCE/Enis Ahmetaj

2

---

<sup>2</sup> Un panneau routier dans la municipalité de Gjilan/Gnjilane, 28 mai 2014 [Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (2014) : Municipal language compliance in Kosovo]



3

## Un nouveau départ

Slaviša Mladenović incarne l'espoir de réconciliation. Nommé premier commissaire aux langues officielles du Kosovo en 2012, il est, à bien des égards, le successeur de Keith Spicer, lui-même premier commissaire aux langues officielles du Canada dans les années 1970. Peu de choses prédisposaient Mladenović à cette fonction. Même s'il a grandi au Kosovo, près de Pristina, dans l'enclave serbe de Gračanica, comme la plupart des Serbes, il n'a pas appris l'albanais à l'école. Le fait qu'il l'ait appris à l'âge adulte en fait une rareté absolue dans le Kosovo d'aujourd'hui et est un exemple puissant et personnel de ce que les lois linguistiques du Kosovo visent à réaliser : un avenir stable et sûr fondé sur l'ouverture et le respect envers l'autre communauté linguistique.

En parlant avec Mladenović avant le début de mon atelier, je n'ai pu m'empêcher de penser à un passage des mémoires de Spicer. Ce dernier écrit qu'à son premier jour en poste à Ottawa en 1970, il avait le sentiment d'avoir accepté une tâche qui semblait à la fois improbable et impossible. « J'ai eu une chance extraordinaire de faire progresser la grande réconciliation au cœur de l'identité nationale du Canada, comme je l'avais longtemps imaginé, en pleine période de crise. On m'a embauché pour faire du vacarme en faveur d'une cause en laquelle je croyais profondément; payé pour affronter les extrémistes, et inciter de puissants politiciens et bureaucrates à instaurer des réformes<sup>4</sup>. Comme Spicer, les défis auxquels Mladenović est aujourd'hui confronté sont profonds. Par exemple, le bilinguisme au sein de la population du Kosovo a connu un déclin spectaculaire. Alors que la génération plus âgée des Albanais du Kosovo

<sup>3</sup> Commissariat aux langues du Kosovo (juin 2014) : *Guidebook on the Implementation of the Law on the Use of Languages*.

Légende: L'albanais et le serbe sont les langues officielles de la République du Kosovo (à gauche)

<sup>4</sup> Keith Spicer (2004): *Life Sentences: Memoirs of an Incurable Canadian*. Toronto: McClelland & Stewart.

avait appris le serbo-croate avant les années 1990 afin de pouvoir communiquer avec le reste de l'ex-Yougoslavie, le conflit a mis fin au désir et à la possibilité d'apprendre la langue de l'autre communauté. Aujourd'hui, aucune des deux communautés linguistiques n'enseigne la langue de l'autre dans ses écoles. La séparation des écoles signifie que les élèves albanais et serbes vivent dans des univers éducatifs entièrement parallèles.

Fort de l'intime conviction que les choses doivent changer, Mladenović et son équipe sont le fer de lance de la transformation vers un avenir plus bilingue<sup>5</sup>. Leur fondement est un cadre juridique moderne pour la protection des droits de la personne que l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont créé au prix de dix ans d'efforts. Ce cadre englobe les droits des personnes handicapées, de la communauté LGBTQ et, bien sûr, des minorités linguistiques. Or, bien que le principe soit enchâssé dans la législation, c'est dans la pratique qu'il sera consacré, d'où l'urgence avec laquelle Mladenović et son équipe s'attaquent à la mise en œuvre des droits linguistiques par les institutions gouvernementales.

L'OSCE appuie et surveille le respect des droits linguistiques depuis 2008. Sur la base d'observations détaillées dans les institutions et sur le terrain, les rapports de l'OSCE brossent un tableau complet de la mesure dans laquelle les services au public sont offerts dans les langues officielles et dans laquelle la composition de la fonction publique reflète la représentation démographique de la population dans son ensemble.

*La plupart des municipalités n'affichent pas d'enseignes multilingues dans les bureaux publics municipaux. Les membres des communautés appartenant à une minorité au niveau municipal continuent d'éprouver des difficultés à communiquer verbalement et par écrit avec l'administration publique lorsqu'ils utilisent leur langue maternelle, même si celle-ci a le statut de langue officielle au niveau municipal ou de langue d'usage officiel. Ces lacunes sont en grande partie attribuables aux difficultés de recrutement de fonctionnaires maîtrisant les langues officielles, à un niveau de représentation insuffisant de certaines communautés dans la fonction publique et à l'absence d'une formation linguistique suffisante pour les fonctionnaires, en particulier ceux qui fournissent des services de traduction aux municipalités<sup>6</sup>.*

Ces résultats ont de quoi faire réfléchir, mais ils sont moins surprenants lorsqu'on les compare à l'ampleur de la tâche et au caractère récent du conflit armé qui a divisé le Kosovo. En circulant un peu partout au pays, chaque panneau routier bilingue où des graffitis défigurent l'une des versions linguistiques peut être interprété comme l'expression d'une tension non résolue. Mais il peut aussi être interprété comme l'expression visible de l'intention de l'État de poursuivre une politique de bilinguisme qui oriente lentement mais sûrement le pays vers l'acceptation de sa composition multiethnique.

---

<sup>5</sup> Un excellent survol des activités du Commissariat aux langues du Kosovo est présenté dans cette [vidéo de 15 minutes](#).

<sup>6</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (2014) : *Municipal language compliance in Kosovo*. <http://www.osce.org/kosovo/120010>



## Assurer la formation des fonctionnaires à la mise en œuvre des droits linguistiques

C'est dans ce contexte que l'OSCE et le Commissariat aux langues du Kosovo ont fait appel au gouvernement canadien pour partager leur expertise en matière de mise en œuvre de la politique linguistique au sein du gouvernement fédéral canadien<sup>7</sup>. Le Centre d'excellence en langues officielles (CELO), au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, était l'interlocuteur tout désigné vers qui se tourner pour obtenir cette aide, et on m'a demandé de diriger un atelier de quatre jours pour partager l'expérience du Canada en matière d'élaboration de politiques, de surveillance et de soutien aux institutions dans le domaine des langues officielles. L'Institut d'administration publique du Kosovo (KIPA), qui a un mandat semblable à celui de l'École de la fonction publique du Canada, a choisi d'y faire participer des hauts fonctionnaires. Ils ont été sélectionnés au sein de divers ministères pour participer à une séance de quatre jours de type « formation des animateurs » afin que les participants deviennent eux-mêmes des animateurs sous les auspices du KIPA. Le rôle futur de la KIPA consistera à élaborer des modules de formation particuliers et à s'appuyer sur les participants comme présentateurs dans le déploiement de la formation sur les langues officielles dans l'ensemble de la fonction publique du Kosovo.

*« Nous avons les lois, mais il faut maintenant les mettre en œuvre »*

Lorsqu'on leur a demandé de décrire leurs attentes à l'égard de la séance de formation, un participant a dit succinctement : « Par où commençons-nous ? » Pour répondre à cette question, j'ai adopté une approche en trois étapes : premièrement, j'ai donné un aperçu de l'évolution historique du régime linguistique canadien; deuxièmement, j'ai exposé le régime législatif et réglementaire actuel en matière de langues officielles; troisièmement, j'ai organisé une séance interactive qui a permis d'illustrer

---

<sup>7</sup> L'atelier sur la mise en œuvre des politiques linguistiques que j'ai dirigé à l'été 2017 a été suivi d'une visite à Pristina de M<sup>me</sup> Laurie Wright, sous-ministre adjointe au Secteur du droit public du ministère de la Justice. Elle a partagé les pratiques exemplaires tirées de l'expérience du Canada en matière de rédaction simultanée de textes législatifs en français et en anglais. Ce processus est intéressant pour le Kosovo car il permet d'éviter le processus de traduction et place les deux langues sur un pied d'égalité dès la création du texte législatif. En 2018, l'Association internationale des commissaires aux langues officielles, qui doit sa création aux efforts de Graham Fraser, commissaire aux langues officielles du Canada de 2006 à 2016, tiendra son cinquième congrès annuel à Pristina, capitale du Kosovo.



comment les règles et les lignes directrices assurent la cohérence au sein d'une administration et aident les spécialistes sur le terrain à s'attaquer aux réalités complexes qu'ils rencontrent quotidiennement.

Après un survol de la géographie et de la composition démographique du Canada, j'ai fait voyager les participants en partant de l'*Acte de Québec de 1774*, avec ses garanties en matière de droits linguistiques, de pratiques religieuses et de droit civil, en passant ensuite à la Conférence de Québec, tenue quatre-vingt-dix ans plus tard. La Conférence de Québec de 1864 a jeté les bases de la Confédération et de la Constitution du Canada. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* établit que le français et l'anglais peuvent être utilisés au Parlement canadien et prévoit des garanties concernant l'usage des deux langues devant les tribunaux. Cent ans plus tard, dans le contexte d'une montée du sentiment nationaliste au Québec, le gouvernement fédéral crée la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Les travaux de cette Commission ont jeté les fondements d'un cadre juridique canadien moderne pour la protection des droits des minorités francophones et anglophones, la promotion de la dualité linguistique canadienne et la garantie de services gouvernementaux bilingues. En 1969, la première *Loi sur les langues officielles* est adoptée et, en 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* enchâsse les droits linguistiques dans la Constitution.

Aujourd'hui, l'application quotidienne des droits linguistiques dans plus de 180 institutions fédérales repose sur ce fondement constitutionnel, sur les lois linguistiques et sur les règles et procédures établies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Elle est tenue à jour grâce aux efforts du centre de décision responsable, le Centre d'excellence en langues officielles. Sa responsabilité consiste à tenir compte de l'évolution constante du contexte en ce qui a trait aux changements démographiques, aux modèles de prestation de services et aux possibilités technologiques afin que la fonction publique continue de respecter les droits linguistiques dans la pratique. Un centre de décision joue son rôle au moyen de l'examen périodique des règles de mise en œuvre des droits ainsi que par l'appui et le suivi des activités des institutions gouvernementales. En ce qui a trait à la surveillance, le Commissaire aux langues officielles du gouvernement fédéral, qui rend compte au Parlement de la mesure dans laquelle le gouvernement respecte les droits linguistiques, exerce une surveillance indépendante additionnelle au Canada. À l'issue de la première journée de formation, j'ai conclu que la politique linguistique au Canada a constitué un projet multigénérationnel : elle remonte à 50 ans si l'on prend comme point de départ la *Loi sur les langues officielles*, mais à 150 ans si l'on considère les dispositions constitutionnelles à l'époque de la Confédération, et à près de 250 ans si l'on prend comme point de départ l'*Acte de Québec de 1774* avec ses garanties juridiques, culturelles et linguistiques.

Les délais d'exécution au Kosovo sont beaucoup plus courts : le nouveau pays a besoin de réussir à mettre en œuvre les droits linguistiques pour démontrer qu'ils ne sont pas que des vœux pieux. Comme l'a dit un participant : « Nous ne disposons pas de cent ans ! » Le Kosovo est doté d'un cadre moderne de droits linguistiques, mais il manque l'acceptation sociale qu'un processus graduel et historique confère à un ensemble de règles. Il faut donc faire pression pour que les règles démontrent leur valeur pratique et obtiennent rapidement une acceptation suffisante - un processus qui, dans un pays comme le Canada, s'est réalisé au fil des générations.

Que peut donc apporter l'expertise canadienne? Il est clairement apparu au cours des quatre jours qu'il y a trois domaines de mise en œuvre des politiques linguistiques qui peuvent être utilement discutés et comparés d'une administration à l'autre. Il s'agit 1) du renforcement des capacités, 2) de la surveillance et

3) de l'appui pratique aux ministères et aux organismes gouvernementaux dont la conduite linguistique est le test ultime du succès d'une politique. Toutefois, aucun de ces domaines ne permet de transférer facilement les pratiques d'un pays à l'autre. La politique linguistique exige un leadership actif qui se nourrit des valeurs contextuelles qui la sous-tendent. Lorsque ces valeurs ont évolué et font partie du courant dominant depuis longtemps, comme c'est le cas au Canada, les conditions sous-jacentes d'une mise en œuvre réussie sont différentes de celles qui existent dans un pays comme le Kosovo, où les règles doivent maintenant faire l'objet d'une large acceptation pour que soit appuyée leur légitimité.

### *Renforcement des capacités*

La capacité de produire des traductions de haute qualité est un aspect essentiel de l'infrastructure linguistique de tout pays bilingue ou multilingue - mais c'est un aspect qui demande du temps et des efforts. Au Canada, le Bureau de la traduction offre ses services aux ministères fédéraux et au Parlement depuis 1934.

Pour s'assurer que les mots et les concepts peuvent être rendus uniformément dans l'autre langue, les traducteurs ont besoin d'une terminologie normalisée et facilement accessible. L'exemple le plus connu au Canada est la banque terminologique en ligne [TERMIUM Plus®](#). Le Kosovo est aujourd'hui confronté à une pénurie d'outils de soutien linguistique et de traducteurs professionnels. Presque tous les traducteurs disponibles ont l'albanais comme langue maternelle, ce qui signifie que les traductions de l'albanais vers le serbe ne sont souvent pas effectuées par des locuteurs natifs. Les rares traducteurs professionnels qui existent sont souvent appelés à faire double emploi. L'une d'entre elles qui a assisté à l'atelier a expliqué qu'elle est régulièrement appelée à l'extérieur de son bureau pour faire de l'interprétation à un comptoir de service de son ministère. Souvent, les citoyens de langue serbe et les fonctionnaires de langue albanaise ne peuvent tout simplement pas communiquer entre eux parce qu'ils ne parlent pas la langue de l'autre.

Cela illustre deux grands défis à relever pour offrir des services bilingues aux citoyens. Premièrement, il y a trop peu de traducteurs pour fournir les documents requis. Deuxièmement, le recrutement de personnel bilingue est fortement entravé par le manque de candidats bilingues. Le conflit des années 1990 a donné naissance à une génération d'étudiants albanais et serbes, dont aucun des deux groupes n'a appris la langue de l'autre à l'école. La situation linguistique actuelle au Kosovo est souvent caractérisée par un « monolinguisme croissant ».

*Le monolinguisme croissant des fonctionnaires employés peut expliquer la traduction partielle et obsolète des sites Web officiels des institutions municipales et centrales. En outre, l'ignorance et la méconnaissance du cadre juridique, le grand nombre de panneaux de signalisation routière et de limites bilingues abîmés et/ou détruits et l'incohérence des enseignes affichées dans certaines institutions montrent qu'il y a encore place à amélioration dans la mise en œuvre de la loi sur l'utilisation des langues au Kosovo<sup>8</sup>.*

Le bassin de candidats bilingues externes est petit et il est probable qu'il diminue encore, alors que la formation linguistique au sein de la fonction publique ne fait que commencer. Les politiques de

---

<sup>8</sup>Commissariat aux langues du Kosovo(mars 2015 : *Monitoring and Evaluation of Language Rights in Kosovo*. [http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Piloting-the-Use-of-Indicators-in-the-Work-of-the-Assembly-of-Kosovo\\_Final-Report\\_January-2014\\_ENG.pdf](http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Piloting-the-Use-of-Indicators-in-the-Work-of-the-Assembly-of-Kosovo_Final-Report_January-2014_ENG.pdf)

détermination des postes bilingues, d'établissement des niveaux de compétence et d'utilisation de ceux-ci pour doter les postes n'en sont qu'à leurs débuts. En 2013, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe a cerné les défis suivants :

*Les jeunes générations n'apprennent pas et n'utilisent pas les deux langues officielles, et les efforts visant à développer une identité civique commune qui repose fermement sur l'appréciation de la diversité dans la société sont insuffisants. (...) La mise en œuvre des lois linguistiques, qui reste l'une des plus ambitieuses d'Europe en raison de seuils bas, semble s'être encore détériorée. Le monolinguisme s'installe graduellement dans de nombreuses municipalités, à quelques exceptions près, sauf dans certains bureaux publics où l'on tente d'utiliser les deux langues officielles et les langues minoritaires pertinentes conformément à la loi. (...) La situation est aggravée par le fait qu'il est de plus en plus difficile de recruter des fonctionnaires qui maîtrisent les deux langues officielles et cette difficulté est encore plus accrue pour les langues minoritaires pertinentes<sup>9</sup>.*

Si les défis sont de taille toutefois, il en va de même de la détermination de ceux qui sont chargés d'apporter des changements. Dans la dernière année, le personnel du Commissariat aux langues, avec l'aide de l'OSCE, a élaboré la première série d'instruments politiques du Kosovo en matière de langues officielles : le Manuel pour la mise en œuvre des droits linguistiques par les fonctionnaires.

La centaine d'exigences du Manuel guide les gestionnaires et les employés dans l'interprétation et la mise en pratique des obligations juridiques. Il couvre les aspects linguistiques des procédures de recrutement, les services au public, les dispositions particulières sur les médias et les communications, la communication entre les institutions gouvernementales, la représentation des communautés linguistiques dans la fonction publique et les dispositions sur l'offre d'une formation en perfectionnement professionnel dans les deux langues officielles ainsi que des dispositions sur la formation linguistique en soi. Comme l'écrit le commissaire Mladenović dans l'introduction du Manuel (traduction) :

*Les modules du Manuel ont été élaborés dans le but de sensibiliser davantage les fonctionnaires aux dispositions découlant de la Loi sur l'utilisation des langues et de leur fournir des conseils pratiques sur la mise en œuvre de la loi dans l'exercice quotidien de leurs fonctions. L'application de la loi comme il se doit contribuera à améliorer les services aux citoyens (...)<sup>10</sup>.*

Au cours de l'atelier de quatre jours, j'ai guidé les participants dans un certain nombre d'exercices qui ont suscité la réflexion et la discussion sur la façon dont leurs nouvelles règles tiendraient le coup dans les circonstances pratiques de mesures gouvernementales bien précises. Comment, par exemple, assureriez-vous le bilinguisme dans le cadre de la consultation du public au sujet d'une nouvelle

---

<sup>9</sup> Conseil de l'Europe – Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2013) : *Third Opinion on Kosovo*. Adoptée le 6 mars 2013 (ACFC/OP/III(2013)002). <http://www.refworld.org/docid/5236e3304.html>

<sup>10</sup> République du Kosovo, Cabinet du premier ministre et Commissariat aux langues du Kosovo (2016) : *Manual for the Implementation of Language Rights by the Civil Servants*. [http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Manual\\_for\\_the\\_implementation\\_of\\_language\\_rights\\_by\\_the\\_civil\\_servants.pdf](http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/Manual_for_the_implementation_of_language_rights_by_the_civil_servants.pdf)



politique? Ou encore, comment préparer et animer une conférence de presse de manière à la rendre accessible aux journalistes de deux ou plusieurs communautés linguistiques? En ce qui concerne le service au public, c'est le concept canadien d'offre active qui présentait un intérêt particulier. Principalement connu pour son accueil bilingue « Bonjour! Hello! », il s'agit de l'approche canadienne pour la façon dont les institutions doivent déployer leurs services de première ligne de manière à permettre au public d'être servi dans la langue officielle de son choix, même si les employés de première ligne ne sont pas tous bilingues. Nous avons examiné comment cette approche exige une planification minutieuse de la part des gestionnaires responsables des services aux citoyens. Ce sont ces gestionnaires qui doivent s'assurer que les employés unilingues de première ligne connaissent au moins quelques phrases de base dans l'autre langue officielle et qu'ils puissent demander au citoyen de patienter en attendant que l'on trouve un employé bilingue pour servir le citoyen, et ce, dans un délai raisonnable.



### Dialogue

#### **French-speaking visitor**

*\*Listen to and repeat this dialogue.  
Memorize the attendant's answers.*

<b>Attendant:</b> Hello! Bonjour! Welcome to Terra Nova National Park of Canada.
<b>Visitor:</b> Parlez-vous français?
<b>Attendant:</b> Un moment, s'il vous plaît.

#### **Un visiteur anglophone**

*\*Écoutez et répétez ce dialogue.  
Mémorisez les réponses du préposé.*

<b>Préposé :</b> Bonjour! Hello! Bienvenue au parc national du Canada de la Mauricie.
<b>Visiteur :</b> Do you speak English?
<b>Préposé :</b> One moment, please.

Parcs Canada et, plus récemment, le commissariat aux langues officielles du Canada ont mis au point des vidéos et des outils pour aider les gestionnaires et les employés à comprendre comment l'offre active contribue à l'excellence du service et quelles mesures concrètes peuvent être prises pour la mettre en œuvre, y compris des outils de base comme des guides sur la prononciation.

### *Surveillance et soutien*

Pour qu'une politique soit efficace, elle doit être surveillée. Les efforts du Kosovo dans ce domaine sont assez impressionnants. L'OSCE effectue régulièrement des activités de surveillance et de recherche sur le terrain. L'information recueillie est fondée sur un examen des règlements et des pratiques

administratives ainsi que sur des entrevues avec des représentants élus et des hauts fonctionnaires. En outre, le commissaire aux langues officielles du Kosovo enquête sur les plaintes qui donnent lieu à de nombreuses études de cas sur les difficultés que pose actuellement la mise en œuvre.

Pour réussir, toutefois, les politiques doivent aussi être appuyées par les centres nerveux qui orientent le gouvernement, les « organismes centraux » au sens canadien du terme. Le Canada a développé en matière de langues officielles un système relativement complexe qui comprend un réseau de représentants ministériels qui aident leurs collègues à respecter les obligations linguistiques dans des domaines comme la dotation, la communication avec le public et la prise en compte des intérêts des communautés linguistiques minoritaires lors de l'élaboration des programmes publics. Ces fonctionnaires sont aussi souvent chargés de répondre aux plaintes déposées auprès du commissaire aux langues officielles contre leurs institutions. Le réseau de représentants ministériels au niveau opérationnel, ou « personnes responsables des langues officielles », est complété par un réseau de hauts fonctionnaires appelés « champions », qui signalent les préoccupations linguistiques à la table de direction de leurs ministères respectifs. Ultimement, tous les administrateurs généraux des quelque 180 institutions fédérales sont imputables de la bonne mise en œuvre de la Loi au sein de leurs institutions respectives.

Le Kosovo s'est inspiré du Canada et a créé un Réseau des politiques linguistiques, qui combine des fonctions de niveau opérationnel et de haut niveau. Chaque institution gère un « point focal » administratif sur l'utilisation des langues, qui compte une personne désignée « assistant linguistique ». Le Réseau des politiques linguistiques cherche à s'assurer que les institutions se conforment aux exigences de la politique linguistique, que les membres du personnel sont mis au courant de leurs obligations et que le Commissariat dispose d'un réseau de personnes-ressources lorsque des problèmes de conformité surviennent.

Les participants à l'atelier étaient impatients d'apprendre comment le système de gouvernance des langues officielles du Canada fonctionne dans la pratique. C'est une chose de créer des postes comme un champion des langues officielles ou une unité comptant des représentants ministériels pour les langues officielles, mais c'en est une autre de s'assurer que ces réseaux fassent sorte que les responsabilités se traduisent en mesures concrètes et qu'ils mettent à contribution leur expertise en matière de langues officielles au cours du cycle de planification, d'exécution et d'évaluation ministérielles. Les participants étaient curieux de savoir comment un centre de décision comme le CELO peut tirer parti d'un cadre de gouvernance établi pour produire des résultats. Des exemples comme les réunions régulières des représentants ministériels des langues officielles et les événements annuels pour les champions de haut niveau ont été particulièrement intéressants pour les participants, car ils illustrent comment les politiques et les règles qui en découlent constituent un ensemble dynamique d'activités qui concourent à l'atteinte des objectifs globaux d'un programme gouvernemental en matière de langues officielles.

## Conclusion

La poursuite de la politique linguistique au Kosovo aujourd'hui constitue une courageuse tentative de bâtir un nouvel avenir qui va à contre-courant de l'histoire - une conclusion qui est clairement ressortie des nombreuses discussions tenues au cours de l'atelier. La carte de l'ex-Yougoslavie multiethnique et multilingue ayant été reconfigurée en de nouvelles entités politiques, la valeur du bilinguisme ou du multilinguisme est de nouveau contestée. Braunmüller et Ferraresi affirment dans leur livre *Aspects of Multilingualism in European Language History* (traduction) :

*L'histoire politique des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et l'idéologie d'« un État - une nation - une langue » ont donné naissance à l'idée que le monolinguisme a toujours été la situation implicite ou normale en Europe et une condition préalable à la loyauté politique. Dans ce contexte, l'on a négligé que la grande majorité de la population mondiale - sous quelque forme ou condition que ce soit - est multilingue<sup>11</sup>.*

Dans un contexte où l'État « normal » est encore lié au monolinguisme, le Canada offre un modèle d'État réussi et intégratif qui a su concilier le pilier de la dualité linguistique avec le multiculturalisme et le respect des peuples autochtones. Le Canada est considéré comme un pays qui a réussi à intégrer un passé et un présent diversifiés et à en tirer le meilleur parti, même s'il est confronté à des défis permanents.

Ainsi, à la fin de la séance de quatre jours, la discussion s'est élargie pour englober le contexte social général dans lequel les langues officielles évoluent au Canada de nos jours. Les participants étaient curieux de savoir comment promouvoir activement le bilinguisme dans l'éducation. Le programme d'immersion en français du Canada est bien connu et constitue l'exemple le plus éloquent d'une communauté numériquement plus vaste qui adopte la langue d'un plus petit groupe. Il s'agit d'une initiative inspirante, conçue dans les années 1970 par des parents anglophones et fortement appuyée par Keith Spicer à titre de premier commissaire aux langues officielles du Canada. Depuis près de 50 ans maintenant, le gouvernement fédéral appuie le bilinguisme par l'éducation et, par le fait même, la dualité linguistique avancée comme source de cohésion et d'enrichissement pour la société canadienne. Cela a facilité la mise en œuvre des obligations linguistiques dans un climat d'acceptation sociale.

De toute évidence, le Canada et le Kosovo sont deux pays différents et aucun modèle de politique linguistique ne peut être simplement exporté. Cependant, l'apprentissage comparatif et l'inspiration qui peuvent découler d'une compréhension approfondie des réalités et des défis observés au sein d'administrations multilingues peuvent être formidables. Au cours des dernières années, la fonction publique canadienne et d'autres administrations publiques ont organisé un certain nombre de visites, de conférences et d'autres activités d'engagement entre le Canada et les juridictions ayant des politiques en matière de langues officielles comme la Finlande, l'Irlande, le Sri Lanka, la Suisse, le Pays de Galles et, plus récemment, le Kosovo. Même si le contexte linguistique de chacun d'entre eux soit unique, ils sont tous confrontés à des problèmes semblables : Comment le gouvernement peut-il fournir des services à ses citoyens dans deux langues ou plus? Comment recruter des fonctionnaires bilingues et évaluer leurs compétences linguistiques? Comment assurer le fonctionnement bilingue ou multilingue d'une fonction publique de façon à refléter la composition linguistique de sa population? Et quelles mesures faut-il prendre pour soutenir la vitalité des communautés linguistiques minoritaires et promouvoir le bilinguisme dans la société?

Dix ans après l'indépendance, le Kosovo a mis en place un cadre moderne des droits de la personne qui inclut de solides droits linguistiques. Les défis de leur mise en pratique restent importants. Néanmoins, chaque pas supplémentaire vers la mise en œuvre d'une politique linguistique renforce la confiance qu'un avenir axé sur la reconnaissance mutuelle, le respect et l'enrichissement réciproque est possible. À la fin de l'atelier et en jetant un regard rétrospectif sur sa vie depuis le conflit des années 1990, l'une des

---

<sup>11</sup> Kurt Braunmüller, Gisella Ferraresi (2013) : *Aspects of Multilingualism in European Language History*. John Benjamins Publishing: Amsterdam/Philadelphia. p. 12.

participantes a exprimé tout simplement son espoir d'un avenir stable : « Une seule crise de la sorte suffit dans une vie ».

Auteur :

Carsten Quell

Directeur principal, Centre d'excellence en langues officielles

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

carsten.quell@tbs-sct.gc.ca