

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

OFFICIAL LANGUAGES

*Chair:*  
The Honourable RENÉ CORMIER

---

Monday, October 1, 2018

---

Issue No. 27

*Thirty-first meeting:*  
Examine and report on  
Canadians' views about modernizing  
the Official Languages Act

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

LANGUES OFFICIELLES

*Président :*  
L'honorable RENÉ CORMIER

---

Le lundi 1<sup>er</sup> octobre 2018

---

Fascicule n° 27

*Trente et unième réunion :*  
Examiner, pour en faire rapport, la perspective  
des Canadiens au sujet d'une modernisation  
de la Loi sur les langues officielles

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
OFFICIAL LANGUAGES

The Honourable René Cormier, *Chair*

The Honourable Rose-May Poirier, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Day (or Mercer) Gagné	McIntyre Mégie Moncion
* Harder, P.C. (or Bellemare) (or Mitchell) Jaffer Maltais	Smith * Smith (or Martin) * Woo (or Saint-Germain)

\*Ex officio members

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
LANGUES OFFICIELLES

*Président* : L'honorable René Cormier

*Vice-présidente* : L'honorable Rose-May Poirier

et

Les honorables sénateurs :

* Day (ou Mercer) Gagné	McIntyre Mégie Moncion
* Harder, C.P. (ou Bellemare) (ou Mitchell) Jaffer Maltais	Smith * Smith (ou Martin) * Woo (ou Saint-Germain)

\* Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 1, 2018  
(62)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Official Languages met in camera this day at 5:02 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), in room 257, East Block, the chair, the Honourable René Cormier, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cormier, Gagné, Maltais, McIntyre, Mégie, Moncion, Poirier and Smith (8).

*In attendance:* Marie-Ève Hudon, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Stéphanie Pépin, Legislative Clerk, Committees Directorate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, April 6, 2017, the committee continued to examine and report on Canadians' views about modernizing the Official Languages Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Françoise Enguehard, Author and Journalist;  
Marie-France Kenny, Chief Executive Officer, Dualicom Inc.;

The Honourable Michel Bastarache, former Justice of the Supreme Court of Canada.

The chair made a statement.

It was agreed:

That the draft "Highlights of the Report" be amended based on today's discussions and that the final version be sent to members by email.

It was agreed:

That the draft mock-up be adopted;

That the chair and deputy chair of the committee be authorized to approve the final version of the mock-up report, taking into account today's discussions and making any changes deemed necessary.

The question being put on the motion, it was carried.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 1<sup>er</sup> octobre 2018  
(62)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 17 h 2, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable René Cormier (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cormier, Gagné, Maltais, McIntyre, Mégie, Moncion, Poirier et Smith (8).

*Également présentes :* Marie-Ève Hudon, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Stéphanie Pépin, greffière législative, Direction des comités.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 avril 2017, le comité poursuit son examen en vue d'examiner, pour en faire rapport, la perspective des Canadiens au sujet d'une modernisation de la Loi sur les langues officielles. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 12 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Françoise Enguehard, auteure et journaliste;  
Marie-France Kenny, présidente-directrice générale, Dualicom Inc.;

L'honorable Michel Bastarache, ancien juge de la Cour suprême du Canada.

Le président ouvre la séance.

Il est convenu :

Que l'ébauche « Faits saillants du rapport » soit modifiée selon les discussions d'aujourd'hui et que la version définitive soit envoyée aux membres par courriel.

Il est convenu :

Que le projet de maquette soit adopté ;

Que le président et la vice-présidente du comité soient autorisés à approuver la version définitive de la maquette du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui et en y apportant tout changement jugé nécessaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed:

That the three promotional products, namely the updated graphic design for the committee's study; the updated video for the committee's study; and the electronic invitation to the press conference, be adopted.

At 5:35 p.m., the committee suspended.

At 5:37 p.m., the committee resumed in public.

The chair made a statement.

Ms. Enguehard and Ms. Kenny made statements and answered questions.

At 6:30 p.m., the committee suspended.

At 6:34 p.m., the committee resumed.

Mr. Bastarache made a statement and answered questions.

At 7:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Il est convenu :

Que les trois produits promotionnels, à savoir l'infographie mise à jour portant sur l'étude du comité; la vidéo mise à jour portant sur l'étude du comité; et l'invitation électronique à la conférence de presse soient adoptés.

À 17 h 35, la séance est suspendue.

À 17 h 37, la séance publique reprend.

Le président fait une déclaration.

Mme Enguehard et Mme Kenny font des déclarations et répondent aux questions.

À 18 h 30, la séance est suspendue.

À 18 h 34, la séance reprend.

M. Bastarache fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

François Michaud

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 1, 2018

The Standing Senate Committee on Official Languages met in camera this day at 5:02 p.m. to consider a draft report; and, in public, to continue its study on Canadians' views about modernizing the Official Languages Act.

**Senator René Cormier** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

**The Chair:** Honourable senators, the committee resumes in public.

Good evening. I'm Senator René Cormier from New Brunswick. I'm pleased to be chairing today's meeting.

The Standing Senate Committee on Official Languages is continuing its study on Canadians' views about modernizing the Official Languages Act. This evening, we'll be continuing with the third phase of the study, which concerns the views of people who experienced the evolution of the act.

We're pleased to be joined by Françoise Enguehard, an author and journalist and former President of the Société nationale de l'Acadie, and Marie-France Kenny, Chief Executive Officer of Dualicom Inc. and former President of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada.

Before I give the floor to our witnesses, I would like to invite the committee members to introduce themselves, starting on my left.

**Senator Poirier:** Good evening and welcome. Rose-May Poirier from New Brunswick.

**Senator Smith:** Larry Smith from Quebec.

**Senator Maltais:** Good evening. Ghislain Maltais from Quebec.

**Senator Mégie:** Marie-Françoise Mégie from Quebec.

**Senator Gagné:** Raymonde Gagné from Manitoba.

**Senator Moncion:** Lucie Moncion from Ontario. Good evening.

**Senator McIntyre:** Paul McIntyre from New Brunswick.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 1<sup>er</sup> octobre 2018

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 17 h 2, pour procéder à l'étude d'une ébauche de rapport, et en séance publique, afin de poursuivre son étude sur la perspective des Canadiens au sujet d'une modernisation de la Loi sur les langues officielles.

**Le sénateur René Cormier** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

(La séance se poursuit à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

**Le président :** Honorables sénateurs et sénatrices, la séance publique reprend.

Bonsoir, je m'appelle René Cormier, sénateur du Nouveau-Brunswick. J'ai le plaisir de présider la réunion d'aujourd'hui.

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles poursuit son étude sur la perspective des Canadiens sur la modernisation de la Loi sur les langues officielles. Nous poursuivons ce soir le troisième volet de cette étude, qui porte sur la perspective des personnes ayant vécu l'évolution de la loi.

Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Françoise Enguehard, auteure et journaliste et ancienne présidente de la Société nationale de l'Acadie, et Mme Marie-France Kenny, présidente-directrice générale de Dualicom inc. et ancienne présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada.

Avant de passer la parole à nos témoins, j'invite les membres du comité à bien vouloir se présenter, en commençant par ma gauche.

**La sénatrice Poirier :** Bonsoir et bienvenue. Rose-May Poirier, du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Smith :** Larry Smith, du Québec.

**Le sénateur Maltais :** Bonsoir. Ghislain Maltais, du Québec.

**La sénatrice Mégie :** Marie-Françoise Mégie, du Québec.

**La sénatrice Gagné :** Raymonde Gagné, du Manitoba.

**La sénatrice Moncion :** Lucie Moncion, de l'Ontario. Bonsoir.

**Le sénateur McIntyre :** Paul McIntyre, du Nouveau-Brunswick.

**The Chair:** We're now ready to hear your presentations. They will be followed by a question period.

**Françoise Enguehard, Author and Journalist, as an individual:** Hello, Mr. Chair and members of the Standing Senate Committee on Official Languages. Thank you for giving me the opportunity to share my experience as a staunch Franco-Newfoundlander throughout the half century of the Official Languages Act's existence. I must emphasize that my view isn't the view of a legal expert, let alone a constitutional law expert. However, it's the view of a citizen living in a minority community whose daily life has been centred around this act and the Charter for a long time.

I arrived in Canada four years after the Official Languages Act came into force. I became a permanent resident in 1977, eight years after the act was implemented. The act was one of my reasons for choosing Canada. I wanted the chance to grow in both languages, even in Newfoundland and Labrador, where we were just a handful of francophones at the time.

The act resulted in the unprecedented expansion of the association movement. It gave great hope to Franco-Newfoundlanders, who had been frequently and repeatedly told that they needed to assimilate sooner or later. For the first time, they had their place in an officially bilingual country. Shortly after, the act and the Charter enabled us to get ourselves organized and start asking our federal institutions to provide services in French. For example, we requested the right to French first-language education and access to courts.

Fifty years later, the progress made is remarkable. In my province, where barely 0.5 per cent of the population is francophone, we have our school management, our schools and a provincial policy for services in French.

That said, clearly no legislation in the country — including in Newfoundland and Labrador — is as flouted on a daily basis as the Official Languages Act. All you need to do is travel, require legal or police services, submit a tax return or send mail to see this each day.

When the act was adopted, we naively believed that we would be served in the language of our choice in all federal offices. This was followed by epic struggles to be able to speak French to the Canada Post Corporation, the Royal Canadian Mounted Police, or RCMP, the Canada Revenue Agency, and so on. We were quickly disappointed. Since it was impossible to fight for everything, we picked our battles. For example, we fought for access to French first-language education, control of our schools, and funding for our organizations.

Today, with the Internet, all federal agencies serve us in French — as long as the service is virtual. Over the telephone, or worse, in person, it's another matter. When a sign stating

**Le président :** Nous sommes maintenant prêts à recevoir vos témoignages. Par la suite, il y aura une période de questions.

**Françoise Enguehard, auteure et journaliste, à titre personnel :** Bonjour, monsieur le président et membres du Comité sénatorial permanent des langues officielles. Je vous remercie de me donner la chance de partager avec vous mon parcours de Franco-Terre-Neuvienne convaincue tout au long du demi-siècle d'existence de la Loi sur les langues officielles. Je m'empresse de dire que mon point de vue n'est pas celui d'une experte en droit ni encore moins en droit constitutionnel, mais d'une citoyenne vivant en milieu minoritaire dont le quotidien repose depuis longtemps sur cette loi et sur la Charte.

Je suis arrivée au Canada quatre ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles et je suis devenue résidente permanente en 1977, soit huit ans après sa mise en œuvre. C'est une des raisons, d'ailleurs, qui m'a fait choisir le Canada : pour avoir la chance de m'épanouir dans les deux langues, même à Terre-Neuve-et-Labrador, où nous n'étions à l'époque qu'une poignée de francophones.

La loi a donné lieu à un essor sans précédent du mouvement associatif et a nourri un formidable espoir chez les Franco-Terriens à qui on avait tellement dit et répété qu'ils devraient tôt ou tard s'assimiler. Pour la première fois, ils avaient leur place au sein d'un pays officiellement bilingue. Peu après, la loi et la Charte nous ont permis de nous organiser et de commencer à revendiquer des services en français dans nos institutions fédérales, le droit à l'éducation en français langue maternelle ou l'accès aux tribunaux, par exemple.

Cinquante ans plus tard, le parcours accompli est remarquable. Dans ma province où à peine 0,5 p. 100 de la population est francophone, nous avons notre gestion scolaire, nos écoles et une politique provinciale de services en français.

Cela dit, force est de constater qu'aucune loi au pays — y compris à Terre-Neuve-et-Labrador — n'est aussi bafouée au quotidien que la Loi sur les langues officielles. Il suffit de voyager, d'avoir besoin de services judiciaires, de la police, de remettre sa déclaration de revenus ou de poster du courrier pour s'en rendre compte tous les jours.

Au début de l'adoption de la loi, nous avons naïvement cru que nous serions dorénavant servis dans la langue de notre choix dans tous les bureaux fédéraux. S'en suivirent des luttes épiques pour pouvoir parler français à la Société canadienne des postes, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), à l'Agence du revenu, et j'en passe. Nous avons vite été déçus et, face à l'impossibilité de faire front partout, nous avons choisi nos batailles : accès à l'éducation en français langue maternelle, contrôle de nos écoles et financement de nos organismes, par exemple.

Aujourd'hui, avec le Web, toutes les agences fédérales nous servent en français... Du moment que c'est virtuel. Au téléphone ou, pire, en personne, c'est une autre affaire. Quand un panneau

“English or French, it’s your choice” posted at a customs or security checkpoint means that the francophone employee will serve you over the telephone from an office in Ottawa, or you need to wait in line for twice as long as the others, you’re more likely to speak English.

When an international airport or an airline makes announcements only in English, it’s the same thing. Sometimes, the announcements are made in both languages using recordings. However, if there’s an emergency at the airport, which has happened to me, only English is spoken. Yet, in the event of an emergency, it would be important to understand what’s happening.

An important notion underpins Part IV of the act, which addresses communications with the public. It’s the notion of significant demand, or, as stated by the Charter, “where the number so warrants.”

To do these calculations, I think that it’s essential — as stated by Commissioner Fraser in 2016 — to include people who speak French at home by choice and who speak it at work, or who study in the minority language, because our society has changed a great deal in the past 50 years.

In all the irritating and even insulting cases — that I mentioned earlier — of encounters with supposedly bilingual services, we turn to the Commissioner of Official Languages to file a complaint. I don’t have enough fingers to count the number of times my husband and I have filed complaints. What good did complaining do, other than add to the office’s statistics? Not much.

Former Commissioner Graham Fraser was compelled to ask Parliament to intervene to force Air Canada to comply with the act. It didn’t do any good. The commissioner doesn’t have any real powers, other than the power to politely rap on the knuckles of offenders and encourage them to do better. I could provide dozens of additional examples in all the sectors.

When the act was reviewed to strengthen Part VII, we once again allowed ourselves to hope that the notion of “positive measures” added to the legislation would galvanize efforts and help us move forward. However, apart from a few regular summit meetings between senior public servants and our organizations to discuss our needs, I’ve never seen any concrete results. Why would it be any other way, since Part VII “encourages” but never forces, in the same manner that the Commissioner of Official Languages points out gaps and politely asks that they be addressed? Why would it be any other way, since the application of Part VII depends on the discretion of each department?

« français-anglais : à vous de choisir » affiché devant un poste douanier ou un contrôle de sécurité signifie que l’employé francophone vous servira par téléphone depuis son bureau d’Ottawa, ou que vous devrez attendre en ligne deux fois plus longtemps que les autres, on est plutôt tenté de « *speak English* ».

Quand un aéroport international ou une compagnie aérienne ne fait ses annonces qu’en anglais, c’est pareil. Parfois, les annonces sont diffusées dans les deux langues grâce à des enregistrements. Mais s’il y a une urgence à l’aéroport, ce qui m’est arrivé, on ne parle plus qu’en anglais. C’est pourtant en cas d’urgence qu’il serait important de comprendre ce qui se passe.

Une notion importante sous-tend la partie IV de la loi, qui traite des communications avec le public. C’est la notion de la demande importante ou, comme l’indique la Charte, « là où le nombre le justifie ».

Pour effectuer ces savants calculs, il me semblerait essentiel — comme le soulignait le commissaire Fraser en 2016 — qu’on y inclue ceux et celles qui parlent le français à la maison par choix et sur leur lieu de travail, ou qui étudient dans la langue de la minorité, et ce, parce que notre société a bien changé en un demi-siècle.

Dans tous les cas irritants, voire insultants — que j’ai mentionnés plus tôt — d’affronts aux services supposément bilingues, on se tourne vers le commissaire aux langues officielles pour porter plainte. Je n’ai pas assez de doigts pour compter les fois où mon mari et moi avons porté plainte. À quoi cela a-t-il servi à part grossir les statistiques du bureau? À pas grand-chose!

L’ancien commissaire Graham Fraser a d’ailleurs été contraint d’aller lui-même prier le Parlement d’intervenir pour forcer Air Canada à respecter la loi : rien à faire. Le commissaire n’a pas de pouvoirs réels, si ce n’est de poliment taper sur les doigts des contrevenants et de les encourager à mieux faire. Je pourrais vous donner des dizaines d’exemples supplémentaires dans tous les secteurs.

Lorsque la loi a été revue pour renforcer la partie VII, nous nous sommes encore une fois permis d’espérer que la notion de « mesures positives » qu’on y avait ajoutée allait galvaniser les énergies et permettre d’avancer. Mais à part quelques réunions régulières au sommet entre les hauts fonctionnaires et nos organismes pour discuter de nos besoins, je n’ai jamais vu de résultats concrets. Pourquoi en serait-il autrement, puisque la partie VII « encourage », mais ne force jamais, tout comme le commissaire aux langues officielles souligne les manquements et demande poliment qu’on veuille bien les rectifier? Pourquoi en serait-il autrement puisque l’application de la partie VII est laissée au bon vouloir, ou non, de chaque ministère?

A major change in Canada's bilingual landscape over the past 50 years has been the active participation of the provinces in the delivery of bilingual services. The idea of my province having a policy and an office for French-language services was only a dream in 1973. Now, it's a reality. However, francophones have a hard time navigating through each jurisdiction. There's also a lack of clarity when it comes to the content of federal-provincial agreements on bilingual services. This is particularly detrimental to us, especially in the area of education.

In short, as it stands today, the Official Languages Act isn't supported by anyone and doesn't require much. Too many aspects of the act are left to the discretion of individuals. This sometimes leads to wonderful surprises, such as when the security services at the airport in St. John's, Newfoundland, provide services in French, or to a blatant lack of willingness, such as when the Halifax Stanfield airport doesn't provide the same services.

Many other people have already told you that the review of the act must clearly give federal institutions the responsibility to enforce it. It's not my place to suggest who should take responsibility for enforcing the act, but this must be done and the entity must be accountable to Canadians. Lastly, I want to point out that the act must be given teeth. It's no longer enough to suggest, urge and encourage. We must require, force, and ultimately, punish.

**Marie-France Kenny, Chief Executive Officer, Dualicom Inc., as an individual:** Thank you for inviting me to appear today as part of your study.

I've devoted my professional and volunteer career to linguistic duality. I was the manager of a national official languages program for a Crown corporation, at the same time that I was president of the organization representing francophones at home in Saskatchewan. Farm Credit Canada, where I was working and where I managed the official languages program, was recognized by Commissioner Adam, in Saskatchewan, for its official languages program.

I'm not a lawyer either, but I'm very familiar with the act and its management.

This feels like a déjà vu. In 2009, when I had just been elected president of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, or FCFA, I gave the same speech that I'll be delivering today. It has been almost 10 years now. Back then, the act was turning 40.

I have many things to say in a short amount of time. A number of anglophone and francophone organizations have appeared before the committee. I strongly support their comments

L'un des changements majeurs dans le paysage bilingue au Canada depuis 50 ans est la participation active des provinces dans la prestation des services bilingues. Que ma province ait une politique sur ces services et un bureau des services en français n'était qu'un rêve en 1973, mais c'est maintenant une réalité. Par contre, un francophone a bien du mal à s'y retrouver dans les compétences des uns et des autres, et il y a une opacité sur le contenu des ententes fédérales-provinciales en matière de services bilingues qui nous est particulièrement nuisible, tout particulièrement dans le domaine de l'éducation.

Pour résumer et conclure, la Loi sur les langues officielles, telle qu'elle est libellée aujourd'hui, n'est prise en charge par personne et n'oblige pas à grand-chose. Trop d'aspects de la loi sont laissés au bon vouloir des individus. Cela donne lieu parfois à de merveilleuses surprises, comme les services en français offerts par les services de sécurité de l'aéroport de St. John's, à Terre-Neuve, ou à un criant manque de bonne volonté, comme à l'aéroport Stanfield d'Halifax, pour les mêmes services.

Beaucoup d'autres personnes vous l'ont déjà dit : il faut une révision de la loi qui donne clairement à une institution fédérale la responsabilité de voir à son application. Il ne m'appartient pas de vous suggérer qui doit s'en charger, mais il est essentiel que cela se fasse et que cette entité soit redevable de sa vigilance au peuple canadien. En guise de dernière remarque, je précise qu'il faut donner du mordant à la loi. Suggérer, susciter et encourager ne suffisent plus, il faut exiger, forcer et, ultimement, sévir.

**Marie-France Kenny, présidente-directrice générale, Dualicom Inc., à titre personnel :** Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous aujourd'hui dans le cadre de votre étude.

J'ai consacré ma carrière professionnelle et bénévole à la dualité linguistique. J'ai été gestionnaire d'un programme national des langues officielles pour une société d'État, en même temps que j'étais présidente de l'organisme porte-parole francophone chez moi, en Saskatchewan. L'organisme Financement agricole Canada où je travaillais et dont je gérais le programme des langues officielles a été primé par la commissaire Adam, en Saskatchewan, pour son programme en matière de langues officielles.

Je ne suis pas avocate non plus, mais disons que je m'y connais assez bien en ce qui a trait à la loi et à sa gestion.

J'ai l'impression de vivre un moment de déjà-vu, parce qu'en 2009, alors que je venais à peine d'être élue présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), je tenais le même discours que je vais vous tenir aujourd'hui. Donc, cela fait presque 10 ans maintenant. C'était, alors, le 40<sup>e</sup> anniversaire de la loi.

J'ai beaucoup de choses à dire en peu de temps. Plusieurs organismes francophones et anglophones ont comparu devant le comité. Je soutiens largement leurs propos selon lesquels il faut



indicating that the act must be more modern, coherent and flexible to ensure that it truly fulfills the intentions of legislators and meets the needs of Canada's anglophone and francophone communities. I'll focus on certain points that warrant attention and that do not seem to have been raised until now.

The Official Languages Act adopted in 1969 and amended in 2005 seeks to ensure services in the minority language based on the principle of significant demand. A number of organizations were heard, and I largely agree with the principles set out in Senator Chaput's Bill S-209 at the time.

Each office designation exercise costs taxpayers millions of dollars. I think that the money would be better spent on language training, implementing bilingual services and consulting communities. Today, given the demographic and technological changes, there's no reason to not provide a minimum number of services in both official languages in all federal offices. Therefore, I believe that all federal offices should be designated bilingual and should provide a minimum number of services, such as a telephone line and a specialized computer equipped with Skype and other things.

I also think that Part IV and its regulations must take into account the vitality of the language minority community and the first official language spoken. They must align the services with the services provided by the provinces and territories when those services are more generous, as is the case in New Brunswick.

I think that the representative organizations and OLMCs, together with the departments, should be able to agree on the level of service provided based on the vitality of the community. For example, when there's an official language community, a wide range of services should be provided in person. I work with many departments, I'm a consultant, and I have a business and a centre of excellence in bilingualism. When the recent designation started, a number of departments and Crown corporations called me and told me the following, "I don't understand. The Treasury Board is forcing me to reduce the number of bilingual offices. I don't want to, but I'm being forced to do so." Lastly, there was the moratorium. I know that public servants — or at least most of them — are committed to providing services in the citizens' language of choice, but that, somehow, there are minimum guarantees under the act.

The spirit of the act has never been to limit the scope of services and the rights of minority communities. Instead, the act seeks to ensure a minimum threshold. Nothing in the act or regulations limits the scope of services that can be provided by the institutions subject to the act. A number of institutions, such as Canada Post or Service Canada, go above and beyond their

rendre la loi plus moderne, cohérente et flexible afin qu'elle réponde véritablement aux intentions des législateurs et aux besoins des communautés francophones et anglophones du Canada. Je vais donc m'attarder sur certains points qui méritent qu'on s'y penche et qui ne semblent pas avoir été soulevés jusqu'à présent.

La Loi sur les langues officielles adoptée en 1969 et modifiée en 2005 a pour but de garantir des services dans la langue de la minorité selon le principe de la demande importante. Plusieurs organismes ont comparu, et je souscris largement aux principes proposés dans le projet de loi S-209 de la sénatrice Chaput à l'époque.

Chaque exercice de désignation des bureaux coûte des millions de dollars aux contribuables. Je suis d'avis que cet argent serait mieux dépensé en formation linguistique, en mise en œuvre de services bilingues et en consultation avec les communautés. Aujourd'hui, avec les changements démographiques et l'évolution technologique, il n'y a aucune raison de ne pas offrir un minimum de services dans les deux langues officielles dans l'ensemble des bureaux fédéraux. Par conséquent, je crois que tous les bureaux fédéraux devraient être désignés bilingues et offrir un minimum de services, soit une ligne téléphonique et un ordinateur spécialisé équipé avec Skype et autres choses.

Je crois également que la partie IV et son règlement doivent tenir compte de la vitalité de la communauté linguistique en situation minoritaire et de la première langue officielle parlée et arrimer les services à ceux qui sont offerts par les provinces et les territoires lorsque ceux-ci sont plus généreux, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick.

Selon moi, les organismes porte-parole et les CLOSM, en collaboration avec les ministères, devraient pouvoir s'entendre sur le niveau de service offert en fonction de la vitalité de la communauté. Par exemple, quand il y a une communauté de langue officielle, on offre une panoplie de services en personne. Je travaille avec beaucoup de ministères, je suis consultante, j'ai une entreprise et un centre d'excellence en bilinguisme. Quand on a commencé la dernière désignation, plusieurs ministères et sociétés d'État m'ont appelée en me disant : « Je ne comprends pas, le Conseil du Trésor m'impose de réduire le nombre de bureaux bilingues que j'ai; je ne le souhaite pas, mais on me l'impose. » Finalement, il y a eu le moratoire. Je sais que les fonctionnaires ont à cœur — la plupart, en tout cas — d'offrir les services aux citoyens dans la langue de leur choix, mais que, quelque part, on offre des garanties minimales dans la loi.

L'esprit de la loi n'a jamais été de restreindre la portée des services et des droits des communautés en situation minoritaire, mais plutôt de garantir un seuil minimum. Rien dans la loi ou dans le règlement ne limite la portée des services que peuvent offrir les institutions assujetties à la loi. Plusieurs institutions, comme Postes Canada ou Service Canada, excèdent leurs

duties under the act by providing services in both official languages, even though some of their offices don't meet the threshold. Therefore, there are precedents and best practices.

In *Norton v. VIA Rail*, the court stated the following:

... neither the Regulations nor Burolis can supersede or restrain the OLA or the Charter, but must always be interpreted and applied in a manner consistent with the general objectives of the preamble of the OLA and a recognition of the fundamental values of the Charter and Canadian policy in the matter of bilingualism.

At this time, nothing indicates that the act and its regulations constitute the minimum imposed on the government. As a result, there's no incentive for the government to do more and to go above and beyond its duties. I think that the fact that there's a minimum threshold must be clearly stated in writing and that the government must be encouraged to do more.

Something else that seems important to me is to evaluate the interdependence of various parts of the act, and determine what part of the act has priority. I will explain. When I was at Farm Credit Canada, I heard that my Prince Albert office was not reaching the 5 per cent threshold and that it would no longer be designated bilingual. My CEO at the time, who had received Ms. Adam's prize, said that, as we had francophone clients in that office, we would continue to provide services in French. So we decided not to change the designation. We were told by the Office of the Commissioner of Official Languages and the Treasury Board that, by doing so, we were opening the door to a complaint being submitted to the office of the commissioner, and a lawsuit being filed. What we were being told was that, under Part VI of the act, which concerns equitable access to employment, if a bilingual employee left that office, there would be no more bilingual employees. If a bilingual position was being advertised, an employee — or a potential employee — who is a unilingual anglophone could have submitted a complaint by saying that they did not have equitable access to that position because the office, in principle, should no longer be designated bilingual. The office of the commissioner told me that the complaint would be well-founded. My CEO at the time, an official languages champion, said that she did not care, that we would go ahead with the plan. She said that the most important thing for her was to provide services to Canadians in their language.

It is also not clear which part has priority. In my opinion, Part IV and Part VII should have priority in terms of the right of employees and of "potential employees," if you will.

For the commissioner, when it comes to the central authority — and I agree with Ms. Enguehard — the minister in charge of official languages can currently coordinate Part VII of the act,

obligations en vertu de la loi en offrant des services dans les deux langues officielles, même si certains de leurs bureaux n'atteignent pas le seuil. Il existe donc des précédents et des pratiques exemplaires.

D'ailleurs, dans son jugement *Norton c. VIA Rail*, la cour a statué ceci :

[...] ni les règlements ni Burolis ne peuvent l'emporter sur la LLO ou la Charte, ou restreindre la LLO ou la Charte, et [qu']ils doivent toujours être interprétés et appliqués d'une manière conforme aux objectifs généraux du préambule de la LLO et refléter les valeurs fondamentales de la Charte et de la politique canadienne en matière de bilinguisme.

À l'heure actuelle, rien n'indique que la loi et ses règlements constituent le minimum imposé au gouvernement. Ainsi, rien n'encourage le gouvernement à en faire davantage et à dépasser ses obligations. Donc, pour moi, il est important qu'il soit explicitement exprimé par écrit qu'il s'agit d'un seuil minimum et qu'on encourage le gouvernement à en faire plus.

L'autre chose qui me paraît importante est de cerner l'interdépendance des différentes parties de la loi, et quelle partie de la loi a préséance. Je m'explique. Quand j'étais à Financement agricole Canada, j'avais entendu dire que mon bureau de Prince Albert n'atteignait pas le seuil de 5 p. 100 et qu'il ne serait plus désigné bilingue. Mon PDG de l'époque, qui avait reçu le prix de Mme Adam, a dit ceci : « Non, nous avons des clients francophones dans ce bureau, nous continuerons d'offrir des services en français. » Nous avons donc décidé de ne pas changer la désignation. On s'est fait dire par le Bureau du commissaire aux langues officielles et le Conseil du Trésor qu'en procédant ainsi, on ouvrait la porte à ce qu'une plainte soit présentée au commissariat et à une poursuite. Ce qu'on nous disait, c'était que, selon la partie VI de la loi, qui porte sur l'accès équitable à l'emploi, si un employé bilingue quittait ce bureau, qu'il n'y avait plus d'employé bilingue, et qu'on annonçait un poste bilingue, un employé — ou employé potentiel — unilingue anglophone aurait pu porter plainte en disant qu'il n'avait pas droit à un accès égal à ce poste parce que le bureau, en principe, ne devrait plus être désigné bilingue. Le commissariat m'avait dit que la plainte serait fondée. Mon PDG de l'époque, champion des langues officielles, a dit ceci : « Je m'en fiche, on nous poursuivra. Pour moi, le plus important, c'est de servir les citoyens dans leur langue. »

Il n'est pas clair non plus de savoir quelle partie a préséance. À mon avis, la partie IV et la partie VII devraient avoir préséance sur le droit des employés et des « employés potentiels », si on veut.

Pour le commissaire, en ce qui concerne l'autorité centrale — et je suis d'accord avec Mme Enguehard —, à l'heure actuelle la ministre responsable des langues officielles peut coordonner la

but she has no authority over anyone other than herself. Similarly, the Treasury Board can impose certain things, but it prefers to suggest or encourage. But that does not work. We need a central office and, in my opinion, the only office with the power and authority over the entire public service and all the departments is the Privy Council Office.

Otherwise, the responsibility should be conferred upon the individual in charge of official languages, who in this case is Ms. Joly. She should be given authority over the other departments for anything related to official languages. Year after year, in the annual report produced by the Commissioner of Official Languages, successive commissioners have been arriving at the same conclusion and the same recommendations: it does not work. One may even wonder why a commissioner is given the responsibility of conducting investigations if, at the end of the day, no one listens to them and the reports are shelved.

Year after year, the reports remind us that, the more things change, the more they stay the same. The Commissioner of Official Languages must be given the power to issue orders and impose penalties. My perhaps subjective opinion is that public servants can, for Part IV and for the regulations, come to an agreement with communities. I also think that, if a measure is absolutely necessary, it should be based on the number of francophone immigrants who arrive in each province.

Currently, there is a 5 per cent threshold, but, for years, only 2 per cent of francophone immigrants have been arriving per province compared with 10 per cent or 20 per cent of anglophones. It is certain that, within a year — and that is already the case in certain offices — the demographic weight is no longer being met. So with 2 per cent of francophone immigrants, we should set the target at 2 per cent.

I will stop here, as I could keep going for weeks. I am ready to answer your questions.

**The Chair:** Ladies, thank you very much for your presentations. The question and answer period will give us a chance to expand on your opinions.

I want to remind senators that they have five minutes to ask their questions and hear the answers to them. We will go ahead with a first round of questions and, if we have any time left, we will have a second round.

**Senator Poirier:** When it comes to consultations, everyone agrees with strengthening the notion of “by and for” in official language minority communities. What kind of incentives do you think could force the government or a minister to follow and respect the wishes expressed by communities during consultations?

partie VII de la loi, mais elle n’a d’autorité sur personne d’autre qu’elle-même. De même, le Conseil du Trésor peut imposer certaines choses, mais il préfère suggérer ou encourager. Or, cela ne fonctionne pas. Il nous faut un bureau central et, à mon avis, le seul bureau qui a le pouvoir et l’autorité sur l’ensemble de la fonction publique et des ministères, c’est le Bureau du Conseil privé.

Sinon, que l’on confie la responsabilité à la personne responsable des langues officielles, qui est dans ce cas-ci Mme Joly. Qu’on lui donne l’autorité sur les autres ministères pour tout ce qui a trait aux langues officielles. Année après année, dans le rapport annuel du Commissariat aux langues officielles, les commissaires successifs en arrivent au même constat et aux mêmes recommandations : cela ne marche pas. On pourrait même se demander pourquoi on charge un commissaire de faire des enquêtes si, en fin de compte, personne ne l’écoute et les rapports sont relégués aux oubliettes.

En fait, année après année, les rapports nous rappellent que, plus ça change, plus c’est pareil. Il faut donner au commissaire aux langues officielles des pouvoirs d’ordonnance et de sanction. Pour ma part je suis d’avis, et c’est peut-être subjectif, que les fonctionnaires peuvent, pour la partie IV, pour le règlement, s’entendre avec les communautés, et que s’il faut absolument une mesure, celle-ci devrait être fondée sur le nombre d’immigrants francophones qui entrent dans chaque province.

À l’heure actuelle, il y a un seuil de 5 p. 100, mais, depuis des années, on n’accueille que 2 p. 100 d’immigrants francophones par province par opposition à 15 ou 20 p. 100 d’anglophones. Il est certain que, dans un an, et c’est même déjà le cas dans certains bureaux, on ne fait plus le poids en termes de démographie. À ce moment-là, si on a 2 p. 100 d’immigrants francophones, on devrait fixer la cible à 2 p. 100.

Je vais m’arrêter ici, car je pourrais continuer pendant des semaines. Je suis prête à répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup, mesdames, de vos présentations. La période des questions nous permettra d’aller plus loin dans l’approfondissement de vos points de vue.

Je rappelle aux sénateurs et sénatrices qu’ils disposent de cinq minutes pour poser leurs questions et en entendre la réponse. Nous allons procéder à un premier tour de questions et, s’il reste du temps, nous ferons un deuxième tour.

**La sénatrice Poirier :** En ce qui a trait aux consultations, tout le monde est en faveur du renforcement de la notion du « par et pour » dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Selon vous, quel type d’incitation pourrait forcer la main du gouvernement ou d’un ministre pour suivre et respecter les souhaits exprimés par les communautés lors des consultations?

**Ms. Kenny:** For me, it is not enough to consult; what is needed is accountability for what has been heard. So if you consult me, but you change course and do something else, I want to know why. There is surely a reason, but I want your report to also indicate what you heard from me and, in this case, from all communities.

It is not enough to come listen to us; you must really provide accountability. For me, those two things are inseparable. As soon as a new federal program is created, communities must be consulted on the criteria to be implemented. I will give you a concrete example. A fund for infrastructure was created, and the federal government was responsible for a third of it, the provincial government for another third, and the public for the last third. I live in Saskatchewan. When I approached the department, I was told to get \$750,000 from the province, and I would be given \$750,000. I was able to collect \$750,000 and to obtain the federal government's portion, but I was unable to obtain the provincial government's portion in Saskatchewan. I worked with elected officials so that an infrastructure fund would be created and that criteria for francophone communities would be changed. Why had that not been done before? So it took quite a while longer for us, francophones, to really have access to that fund.

What may work for the majority — for example, when training is to be provided for 150 individuals — does not work everywhere, because, chances are that, if you do it in Regina, you won't have 150 francophones. So the criteria must be changed in order to be equitably accessible to our communities. I am not sure whether I'm answering your question.

**Ms. Enguehard:** I'm not sure I have understood your question correctly. Could you rephrase it?

**Senator Poirier:** Of course. When we talk about consultations, everyone seems to be supporting the notion of “by and for” official language minority communities. What type of incentive do you think could force the government and the minister to follow and respect the communities' wishes? I think that Ms. Kenny answered.

**Ms. Enguehard:** In a broader sense, I will come back to what I said earlier. I think that the Official Languages Act itself must be restricting because it is at the mercy of the minister and the people around him. That is what I find worrisome about the act.

We have made major advancements where, after consultations with the community, an individual was able to take the case to court. However, that's not always possible. There have been a number of ministers, different governments and different people in charge, so this should not be left to a single individual.

**Mme Kenny :** Pour moi, il ne suffit pas de consulter, il faut rendre compte de ce qu'on a entendu. Donc, si vous venez me consulter, mais que vous changez de cap et faites autre chose, je veux savoir pourquoi. Il y a sûrement une raison, mais je veux que votre rapport indique aussi ce que vous avez entendu de ma part et, en l'occurrence, de l'ensemble des communautés.

Il ne suffit pas de venir nous écouter, il faut vraiment rendre des comptes. Pour moi, c'est indissociable. Dès qu'un nouveau programme fédéral est créé, on doit consulter les communautés en ce qui a trait aux critères que l'on veut mettre en place. Je vais vous donner un exemple concret. On a créé un fonds en matière d'infrastructure et, dans ce fonds, il fallait mettre à contribution le gouvernement fédéral pour un tiers, le gouvernement provincial pour un tiers, et le public pour un tiers. J'habite la Saskatchewan. Quand j'ai approché le ministère, on m'a dit d'obtenir 750 000 \$ de la part de la province et qu'on me donnerait 750 000 \$. J'étais capable de recueillir les 750 000 \$ et d'obtenir la part du gouvernement fédéral, mais, en Saskatchewan, je n'étais pas capable d'obtenir la part du gouvernement provincial. J'ai travaillé avec des élus pour faire en sorte que l'on crée un fonds en matière d'infrastructure et qu'on change les critères pour les communautés francophones. Pourquoi cela n'avait-il pas été fait auparavant? Il a donc fallu pas mal plus de temps pour que nous, les francophones, ayons réellement accès à ces fonds.

Ce qui peut marcher pour la majorité, par exemple, quand on veut offrir une formation à 150 personnes, ne marche pas partout, car il y a fort à parier que si vous le faites à Regina, vous n'aurez pas 150 francophones. Donc, il faut changer les critères pour qu'ils soient équitablement accessibles à nos communautés. Je ne sais pas si je réponds bien à votre question.

**Mme Enguehard :** Je ne suis pas certaine d'avoir bien compris votre question. Pouvez-vous la reformuler?

**La sénatrice Poirier :** Bien sûr. Quand on parle des consultations, toutes semblent renforcer la notion du « par et pour » les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Selon vous, quel type d'incitatif pourrait forcer la main du gouvernement et du ministre pour qu'ils suivent et respectent les désirs des communautés? Je pense que Mme Kenny a répondu.

**Mme Enguehard :** Dans le sens plus large, je reviendrai à ce que j'ai dit auparavant. Je pense que c'est la Loi sur les langues officielles elle-même qui doit être contraignante, parce que c'est au bon vouloir du ministre et des gens qui l'entourent. C'est ce que je trouve préoccupant avec la loi.

Nous avons eu de grandes avancées où, après consultation avec la communauté, une personne était capable de porter la cause. Par contre, on ne peut pas toujours y arriver, il y a eu plusieurs ministres, différents gouvernements et différents responsables, et donc, on ne doit pas laisser cela à la seule capacité d'un individu ou d'une personne.

In a broader sense, I don't think that only one review of the act will be enough to take into account what we have been coming to tell you for months, which will support what must be done in a coherent and consistent manner.

**Senator McIntyre:** Thank you for your presentations, ladies.

Ms. Kenny, you talked about immigration in your presentation. My question is about immigration and linguistic equality in New Brunswick. That said, last spring, the acting president of the Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick, the SANB, and two of his colleagues appeared before our committee. His brief indicated that one of the main areas of engagement for the SANB are immigration and its impact on the linguistic balance in New Brunswick.

As you know, the percentage of francophone immigrants is currently lower than the percentage of francophones in the province, according to the SANB, and that is upsetting the linguistic balance. In addition, the SANB is arguing that the New Brunswick francophone community has not benefited from immigration as much as the anglophone community has. So the SANB would like the Official Languages Act to recognize that New Brunswick is different from other provinces, and it is proposing that a provision concerning this issue be added to the act. In other words, the organization wants to force the federal government to take into account the province's specific linguistic balance in the development and application of its immigration policies. I would like to hear your thoughts on that.

**Ms. Kenny:** In my opinion, that does not only apply to New Brunswick. Yes, it is an urgent problem in New Brunswick. We received 2 per cent of francophone immigrants compared with 8 per cent, 10 per cent or 15 per cent. I believe that it's 10 per cent in the Moncton region. During an appearance on the issue a while ago, the figure was 10 per cent. The city was ecstatic, but in reality, 30 per cent of its population is francophone. So the target in terms of the number of francophone immigrants should be comparable to the current number of francophones.

I will send you the speech I made during that appearance to the effect that we were being slowly killed off. That's exactly what was happening. Newcomers from Senegal speak Wolof, and they're not always accounted for in our census. In one out of two cases, they are counted as people who speak English and French at home. However, their first Canadian official language is French. Perhaps it should be clarified what people's first spoken official language is if we want to count immigrants and talk about immigration in the act. Newcomers should first really be asked the following, "There are two official languages in Canada: English and French. Which language do you speak and understand better?" That would be a bit more logical.

Dans un esprit plus large, je ne crois pas qu'une seule révision de la loi suffira à tenir compte de ce que nous sommes tous venus vous dire depuis des mois, qui favorisera d'une manière cohérente et d'une manière soutenue ce qui doit se faire.

**Le sénateur McIntyre :** Mesdames, merci de vos présentations.

Madame Kenny, dans votre présentation, vous avez abordé le sujet de l'immigration. Ma question porte sur l'immigration et l'égalité linguistique au Nouveau-Brunswick. Cela dit, le printemps dernier, le président par intérim de la Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (SANB) ainsi que deux de ses collègues ont comparu devant notre comité. Dans son mémoire, l'un des axes majeurs dans lequel s'engage la SANB est l'immigration et son impact sur l'équilibre linguistique au Nouveau-Brunswick.

Comme vous le savez, à l'heure actuelle, le pourcentage d'immigrants francophones est moindre que le pourcentage de francophones dans la province, selon la SANB, ce qui trouble l'équilibre linguistique. De plus, la SANB avance que « la communauté francophone du Nouveau-Brunswick n'a pas autant profité de l'immigration que la communauté anglophone. » Alors, la SANB souhaite que la Loi sur les langues officielles reconnaisse que le Nouveau-Brunswick est différent des autres provinces, et elle propose qu'un article abordant cette question y soit ajouté. Elle veut, autrement dit, obliger le gouvernement fédéral à « tenir compte de l'équilibre linguistique spécifique de la province » dans « l'élaboration et l'application de ses politiques en matière d'immigration ». J'aimerais entendre votre opinion à ce sujet.

**Mme Kenny :** À mon avis, ce n'est pas seulement au Nouveau-Brunswick. Oui, c'est un problème criant au Nouveau-Brunswick. Nous accueillons 2 p. 100 d'immigrants francophones par rapport à 8 p. 100, 10 p. 100 ou 15 p. 100. Je crois que c'est 10 p. 100 dans la région de Moncton. Lors d'une comparution sur le sujet qui date un peu, on parlait de 10 p. 100. La ville se réjouissait mais, en réalité, elle compte 30 p. 100 de francophones. Donc, il faudrait que la cible du nombre d'immigrants francophones visés soit comparable au nombre de francophones qu'il y a maintenant.

En fait, je m'engage à vous faire parvenir les propos que j'ai prononcés à cette comparution selon lesquels on était en train de nous tuer à petit feu. C'est exactement ce qui arrivait. Les nouveaux arrivants qui viennent du Sénégal parlent le wolof, ils ne sont pas toujours comptés dans notre recensement. Ils sont comptés une fois sur deux, comme les gens qui parlent l'anglais et le français à la maison. Par contre, leur première langue officielle canadienne, c'est le français. Il faudrait peut-être clarifier quelle est la première langue officielle parlée des gens si on veut compter les immigrants et parler d'immigration dans la loi. Il faudrait d'abord demander clairement ceci aux nouveaux arrivants : « Il y a deux langues officielles au Canada : l'anglais

**Ms. Enguehard:** The immigration issue is extremely important everywhere. In New Brunswick, in terms of quantity, it may be more important than elsewhere, but I can tell you that the few francophone immigrants who arrive in Newfoundland and Labrador make a tremendous difference. It can even be said that, the smaller the community, the more essential the influx of francophone immigrants is. So there is no doubt for us and for all communities that this is a very important issue.

In the Atlantic provinces, the efforts of the Société nationale de l'Acadie began when I contributed to the immigration file as part of the round table. The work continues for the Atlantic provinces. The results are never in line with the amount of work being done.

Your question was about the SANB's suggestion to include this in the act. That is beyond my field of expertise. It is certain that, just as immigration is a determining aspect for the future of Canadian society as a whole, it is a determining element of the survival and development of francophone communities across Canada. In that sense, perhaps it should be taken into consideration during the review of the act. That is how things are done in the case of determinants in health; there are some in the case of official languages, as well.

**Senator Mégie:** Ms. Enguehard, you talked about the notion of positive measures, and about the fact that encouragement alone is not working. The Commissioner of Official Languages is encouraging us to apply concepts, but he is not cracking down. I know that a number of our witnesses have expressed the desire for the act to have more teeth, but everyone has their own suggestions. Do you have a suggestion to help the act have more teeth?

**Ms. Enguehard:** I gave the example of Air Canada, which is a major irritant that concerns all francophone Canadian travellers and airports. After all, it is very notable that in Air Canada's case, the commissioner is unable to get tough and force the corporation to take responsibility. As we know, Air Canada has a responsibility and linguistic obligations other companies don't have because it was founded with taxpayers' money. It seems to me that a piece of legislation with teeth would help warn Air Canada and then the commissioner could crack down. I don't know how other laws are structured, but when someone fails to comply with a statute once, twice or three times, there must eventually be punitive measures.

So what applies to Air Canada in this case could apply to the Halifax airport, where you're always told yes, but without measures ever being taken. Once again, I think it's about

et le français. Quelle est celle que vous parlez et comprenez le plus souvent? » Ce serait un peu plus logique.

**Mme Enguehard :** Le problème de l'immigration est extrêmement important partout. Au Nouveau-Brunswick, en termes de quantité, il est peut-être plus important qu'ailleurs, mais je peux vous dire qu'à Terre-Neuve-et-Labrador, le peu d'immigrants francophones qu'on y accueille a fait une énorme différence. On peut même dire que plus la communauté est petite, plus l'apport d'immigrants francophones est essentiel. Donc, il n'y a aucun doute pour nous et pour toutes les communautés quant au fait qu'il s'agit de quelque chose de très important.

Dans les provinces de l'Atlantique, on a amorcé les efforts à la Société nationale de l'Acadie, quand j'ai contribué au dossier de l'immigration dans le cadre de la table de concertation. Le travail se poursuit pour les provinces atlantiques. Les résultats ne sont jamais à la hauteur de la quantité de travail qui est fait.

Maintenant, votre question concernait la suggestion de la SANB, à savoir s'il faut l'inclure dans la loi. Cela dépasse mes compétences. Il est sûr que, tout comme l'immigration est un aspect déterminant de l'avenir de la société canadienne dans son ensemble, il est un élément déterminant de la survie et de l'épanouissement des communautés francophones à travers le Canada. Dans ce sens, au moment de revoir la loi, il faudra peut-être s'y pencher. C'est comme dans le cas des déterminants dans le domaine de la santé; il y en a, et dans le cas des langues officielles aussi.

**La sénatrice Mégie :** Madame Enguehard, vous avez mentionné la notion des mesures positives, et que le fait d'encourager seulement, ça ne marche pas. Le commissaire aux langues officielles encourage à mettre les notions en pratique, mais il ne sévit pas. Je sais que plusieurs de nos témoins ont déjà exprimé le désir que la loi ait plus de mordant, mais chacun a sa proposition. Auriez-vous une proposition, vous, pour que la loi ait plus de mordant?

**Mme Enguehard :** J'ai donné l'exemple d'Air Canada. C'est un irritant majeur qui concerne tous les Canadiens francophones qui voyagent et les aéroports. Après, il est tout de même remarquable que dans le cas d'Air Canada, le commissaire soit incapable de sévir et de forcer la société à prendre ses responsabilités. On le sait, Air Canada a une responsabilité et des obligations linguistiques que les autres compagnies n'ont pas, parce qu'elle a été fondée avec l'argent des contribuables. Il me semble qu'une loi avec du mordant permettrait de prévenir Air Canada et, ensuite, on pourrait sévir. Je ne sais pas comment les autres lois sont structurées, mais à un moment donné lorsqu'on ne respecte pas la loi une, deux ou trois fois, il doit bien y avoir des mesures punitives.

Donc, ce qui s'applique à Air Canada dans ce cas pourrait s'appliquer à l'aéroport d'Halifax, où on vous répond toujours oui, mais sans jamais prendre de mesures. Encore une fois, je

communicating with legislators when the statute is being drafted. What I mean is that we can no longer continue doing the same thing. That seems counterproductive to me.

**Ms. Kenny:** That has been happening at my designated airport in Regina for eight years, I think. It took five years for me to be able to receive services in French, despite repeated complaints. I think I am single-handedly responsible for all the complaints made in Saskatchewan. I made complaints and was told that I was right and that they had spoken to the company, which promised to improve. I called the organization before making my complaint to explain to it that it was obligated to provide services. After the first complaint, you give the company a chance to get organized and provide services. After the second complaint, there should be a penalty and, after the third one, a harsher penalty. I think the authorities should be able to impose penalties on those institutions and create a fund for all communities. That money could be used for culture in minority communities. If nothing happens the third time, the issue could be taken to the courts. For me, there is no law. When the decision was made that people had to wear a seat belt in a car, we didn't have 50 years to adapt and get used to it. If I get pulled over because I am not wearing my seat belt, I will be fined.

**Senator Maltais:** Ms. Enguehard, I think you are very brave to immigrate from France to Newfoundland. You were a bit special; you liked the battle and you have benefited from it.

I would like to come back to what you said about the Commissioner of Official Languages. He has no power; he spent 12 years on the Air Canada case and nothing changed.

You talked about punitive measures that could be added to the act. We could ask the government, even the Privy Council, to be a watchdog for the Official Languages Act. What kind of complaints would end up at the executive council office? They would concern Air Canada, Canada Post, Revenue Canada and all Canadian departments. How can the government take itself to court, fine itself? That is the question that has been put to many ministers here. It is a dilemma.

My colleague Senator Joyal, who worked on the first iteration of the Official Languages Act told us that we were in a situation where the complainant, be they anglophone or francophone, is asking the executive council, which is Canada's supreme authority, to penalize the Minister of National Revenue at its side. We must find another solution other than putting everything in the same basket. If punitive orders were in one basket and were given to the executive council, when do you think the issue would be resolved?

**Ms. Enguehard:** I am asking myself the following question: How are things done for other statutes? When other government laws are applied and the authorities realize that a department is

crois qu'il faut voir avec les législateurs au moment de rédiger la loi. Ce que je veux dire, c'est qu'on ne peut plus continuer comme on le fait maintenant. Cela me semble contre-productif.

**Mme Kenny :** Cela se passe dans mon aéroport désigné depuis, je crois, huit ans, à Regina. Il a fallu cinq ans avant que je puisse recevoir des services en français, malgré les plaintes répétées. Je pense que les plaintes en Saskatchewan, c'est moi qui les ai toutes faites. Je présentais des plaintes et on me disait que j'avais raison, et qu'on avait parlé à l'entreprise, qui avait promis de s'améliorer. J'avais appelé l'organisme avant de faire ma plainte pour lui expliquer qu'il était tenu d'offrir les services. Après une fois, on leur donne la chance de s'organiser et d'offrir les services. Après une deuxième fois, il devrait y avoir une sanction et, après une troisième fois, une sanction plus importante. Je pense qu'on devrait pouvoir imposer des amendes à ces institutions et créer un fonds pour l'ensemble des communautés. Cet argent pourrait être consacré à la culture dans les communautés en situation minoritaire. Si ça ne marche pas la troisième fois, la cause serait portée en cour. Pour moi, il n'y a pas de loi. Lorsqu'il a été décidé qu'on devait porter une ceinture de sécurité en voiture, on ne nous a pas donné 50 ans pour nous adapter et nous y habituer. Si je me fais arrêter parce que je ne porte pas ma ceinture, je vais recevoir une amende.

**Le sénateur Maltais :** Madame Enguehard, je vous trouve très courageuse de partir de la France pour immigrer à Terre-Neuve. Vous étiez un peu spéciale; vous aimiez la bataille et vous avez été grandement servie.

J'aimerais revenir à ce que vous avez dit concernant le commissaire aux langues officielles. Il n'a aucun pouvoir; il a passé 12 ans sur le dossier d'Air Canada et rien n'a changé.

Vous avez parlé de mesures punitives qu'on pourrait inscrire dans la loi. On pourrait demander au gouvernement, même au Conseil privé, d'être le chien de garde de la Loi sur les langues officielles. Que va-t-on retrouver comme plainte au bureau du conseil exécutif? Air Canada, Postes Canada, Revenu Canada et tous les ministères du Canada. Comment voulez-vous que le gouvernement se poursuive lui-même, se mette à l'amende? C'est la question qu'on a posée à bien des ministres ici. C'est un dilemme.

Mon collègue, le sénateur Joyal, qui a travaillé sur la première mouture de la Loi sur les langues officielles, nous disait ceci : « Ça ne se peut pas, on est dans une situation où le plaignant, qu'il soit anglophone ou francophone, demande au conseil exécutif, qui est l'autorité suprême du Canada, de pénaliser le ministre du Revenu national à ses côtés. » Il faut trouver une autre solution que celle de tout mettre dans le même panier. Si les ordres punitifs sont dans un panier et qu'on les remet au conseil exécutif, quand pensez-vous que le dossier sera réglé?

**Mme Enguehard :** Je me pose la question suivante : comment fait-on pour les autres lois? Lorsqu'on applique le reste des lois du gouvernement et qu'on se rend compte qu'un

not doing its job, they must be able to enforce the legislation. However, it seems to me that we are wondering about this only with the Official Languages Act. The rest of the legislative apparatus concerns the government and laws are enforced. This is the only piece of legislation that is not being applied because the person in charge does not have the power to apply it or because too many departments are responsible for it and its application is left, as I often say, to the good will of people and those in charge.

I don't like the idea of creating supplementary structures, as I think that Canada has enough of those. However, we will surely have to get there. As I said, I don't have a solution. It may not be the Privy Council because it represents the highest authority of the government itself.

The only thing I can say is that we can no longer continue to give the responsibility for the act to several departments, and that we need a single accountable entity.

**Ms. Kenny:** A distinction has to be made between the commissioner and the authority managing the Official Languages Act. What I mean is centralizing the official languages function within the Privy Council, which should be the body responsible for the application of the Official Languages Act. The power to impose sanctions should be given to the commissioner, who is an independent officer of the government. Clearly, the government can't be given the job of punishing itself.

When I joined Farm Credit Canada, which had just moved to Saskatchewan, no one knew anything about the act, so we were receiving numerous complaints. What we did was centralize the official languages function. From that point forward, nothing was done without my office knowing about it. If a new online platform was being launched, it went through my office, and I made sure that it was bilingual. I was in charge of implementation. The commissioner and Treasury Board were nevertheless there to investigate matters. I believe it should be the role of the Commissioner of Official Languages.

**Senator Maltais:** I would, however, point out that any progress made on the official languages front was thanks to the courts. The best stewards of the act are the courts. They are the only ones that have remedied problems. The others are passed off from one department to another, and, when all is said and done, they don't inflict punishment on one another.

**Senator Moncion:** I have a few short questions.

You came from Europe. How many languages did you speak before coming to Newfoundland?

ministère n'a pas fait son travail, on doit bien être en mesure de le faire. Cependant, il me semble qu'il n'y a qu'avec la Loi sur les langues officielles qu'on se pose cette question. Le reste de l'appareil législatif concerne tout de même le gouvernement et on applique les lois. C'est la seule loi qu'on n'applique pas, parce qu'on n'a pas le pouvoir de l'appliquer ou parce que trop de ministères en sont responsables et que son application est laissée, comme je le dis souvent, à la bienveillance des gens et des responsables.

Je n'aime pas l'idée de créer des structures supplémentaires, je pense que le Canada en a suffisamment. Par contre, il faudra sûrement en arriver là. Comme je l'ai dit, je n'ai pas la solution. Ce n'est peut-être pas le Conseil privé, parce qu'il représente la plus haute autorité du gouvernement lui-même.

La seule chose, c'est qu'on ne peut plus continuer de confier la responsabilité de la loi à plusieurs ministères, et qu'il faut une entité qui est redevable.

**Mme Kenny :** Il faut faire la distinction entre le commissaire et l'autorité qui va gérer la Loi sur les langues officielles. Au Conseil privé, je parle de centraliser la fonction des langues officielles, et celui-ci serait l'autorité chargée de mettre en œuvre la Loi sur les langues officielles. Quant aux pouvoirs de sanction, c'est au commissaire, qui est un agent indépendant du gouvernement, qu'on peut les donner. Il est entendu qu'on ne peut pas donner au gouvernement la tâche de se punir lui-même.

En ce qui concerne la centralisation, lorsque je suis arrivée à Financement agricole Canada, qui venait de déménager en Saskatchewan, personne ne connaissait la loi. Alors, on recevait beaucoup de plaintes. On a donc centralisé les langues officielles. Plus rien ne se passait sans que mon bureau ne soit au courant. Si on lançait une nouvelle plateforme web, ça passait par mon bureau et j'exigeais qu'elle soit bilingue. J'étais responsable de la mise en œuvre. Cependant, il y avait tout de même un commissaire et un Conseil du Trésor pour faire des enquêtes. Je crois que c'est le rôle du commissaire aux langues officielles.

**Le sénateur Maltais :** Cependant, je vous rappelle que tous les gains qui ont été faits au niveau des langues officielles l'ont été grâce aux tribunaux. Les meilleurs gardiens de la Loi sur les langues officielles, ce sont les tribunaux. Ce sont les seuls qui ont réglé des dossiers. Les autres sont transmis d'un ministère à l'autre et, finalement, ils ne se punissent pas entre eux.

**La sénatrice Moncion :** J'ai quelques petites questions à poser.

Vous arrivez d'Europe. Combien de langues parliez-vous avant d'arriver à Terre-Neuve?



**Ms. Enguehard:** Just to clarify, I didn't come from Europe. I came to Newfoundland from eight nautical miles away, Saint-Pierre and Miquelon. I'm not European; I'm very North American.

I spoke three languages. French was my first language, Spanish was my second, and English was my third. That's what was available in the French school system.

**Senator Moncion:** The point I was trying to make was the added value of speaking more than one language. That's one of the things we don't promote in Canada.

**Ms. Enguehard:** In my view, the Commissioner of Official Languages could have a much broader role. Since the commissioner doesn't have any punitive power or remedial authority, as Senator Maltais mentioned, the commissioner could play a much larger role in promoting linguistic duality, bilingualism, trilingualism and multilingualism.

I did a lot of thinking before coming here today, and it makes me very sad that, in two generations, Canada hasn't been able to resolve the issue of bilingualism once and for all. How is it that, two generations later, we are still discussing this? I think it's a result of the two or three solitudes being left to make their own way, so a tremendous amount of outreach is needed to promote the value-added. That effort should focus not only on the added value, but also on the basic value for the entire country. It's not a discussion the Europeans have.

**Senator Moncion:** I agree with you.

We met with Graham Fraser last week, and he talked about protecting and promoting the language. When we asked him about the power to impose sanctions, however, he said that wasn't the role of the Commissioner of Official Languages. He felt that being judge and jury would complicate the commissioner's job.

**Ms. Enguehard:** He served as Commissioner of Official Languages longer than any of his predecessors and, no doubt, longer than those who will succeed him, so it's fair to say he knows what he's talking about. When he complained about Air Canada and asked the government to do something, he probably would have preferred to take action himself rather than beg the government to do it. I don't see how that power would make the commissioner judge and jury. How does it work with the other commissioners?

**Senator Moncion:** I don't think they have any more power.

**Ms. Enguehard:** Well, if that's the case, it's beyond my expertise. The issue has to be resolved. If they don't have the power, it's necessary to find someone who perhaps —

**Senator Moncion:** Unless I'm mistaken.

**Mme Enguehard :** D'abord, je n'arrivais pas d'Europe, j'arrivais de huit milles nautiques de l'île de Terre-Neuve, puisque je viens de Saint-Pierre et Miquelon. Je ne suis pas Européenne, je suis très Nord-Américaine.

Je parlais trois langues : le français langue première, l'espagnol langue seconde, et l'anglais, ma troisième langue. C'est ce que le système scolaire français proposait.

**La sénatrice Moncion :** Le point que je voulais faire, c'est la valeur ajoutée associée à la connaissance de plus d'une langue. C'est une des promotions qu'on ne fait pas au Canada.

**Mme Enguehard :** Je crois que le commissaire aux langues officielles pourrait avoir un rôle beaucoup plus étendu. Comme le mentionnait le sénateur Maltais, le commissaire aux langues officielles n'a pas de pouvoir punitif et de redressement de situation. Il pourrait jouer un rôle beaucoup plus large dans la promotion de la dualité linguistique, du bilinguisme, du trilinguisme et du multilinguisme.

J'ai beaucoup réfléchi avant de venir ici, et je trouve profondément triste qu'en deux générations, le Canada n'ait pas réussi à régler une fois pour toutes la question du bilinguisme. Comment se fait-il qu'après deux générations, on soit encore à discuter de cela? Je pense que c'est parce qu'on a laissé les deux ou trois solitudes continuer leur chemin et qu'il y a un énorme travail de communication à faire sur la valeur ajoutée. Non seulement sur la valeur ajoutée, mais sur la valeur de base pour le pays. C'est une question qui ne se pose pas en Europe.

**La sénatrice Moncion :** Je suis d'accord avec vous.

La semaine dernière, nous avons rencontré M. Graham Fraser et il nous a parlé de la protection et de la promotion de la langue. Cependant, lorsqu'on lui a posé la question concernant les pouvoirs de sanction, il mentionnait que ce n'était pas un rôle qui devrait être joué par le commissaire aux langues officielles. Il trouvait qu'être juge et partie rendait le rôle plus complexe.

**Mme Enguehard :** Il a été commissaire aux langues officielles plus longtemps que tous ses prédécesseurs et sans doute ceux qui vont le suivre. Donc, on peut penser qu'il a une bonne connaissance du terrain. Lorsqu'il s'est plaint d'Air Canada et qu'il a demandé au gouvernement d'intervenir, il aurait sans doute préféré avoir le pouvoir de faire quelque chose plutôt que d'aller supplier le gouvernement de s'en saisir. Je ne vois pas en quoi il est juge et partie. Comment les autres commissaires font-ils?

**La sénatrice Moncion :** Ils n'ont pas plus de pouvoir, je crois.

**Mme Enguehard :** Alors à ce moment-là, ça dépasse mes compétences. Je pense qu'il faut régler cette question. S'ils n'en ont pas, il faut trouver quelqu'un qui, peut-être...

**La sénatrice Moncion :** À moins que je me trompe.

**Ms. Kenny:** The act is half a century old. That's half a century of having our rights trampled on. What's the point of having a commissioner if they can't do anything, if their hands are tied and if their reports just end up on the shelf. The government would be better off getting rid of the position and using the salary for something else. Truly, I can't understand why it's not the commissioner's job to make sure —

When I was the program manager, the commissioner conducted investigations into all the institutions, and so did the Treasury Board. A report for each institution would be produced and made public. All that has stopped in favour of making suggestions and recommendations and devising incentives. Unfortunately, it's not working. Fifty years later, the act is still not being applied. Besides the Indian Act, what other Canadian statute has been flouted like this for decades? As far as I know, none.

If not the commissioner, then who? Am I supposed to take the matter to court every time my rights are denied?

**The Chair:** I have a follow-up question. We've heard from witnesses that an administrative tribunal should be set up to handle this. What are your thoughts on that?

**Ms. Kenny:** When the burden of proof falls on the organization — even though we have the Court Challenges Program, which we are still waiting for, by the way, the fact is it comes down to resources.

When the FCFA decided to take the government to court for eliminating the long-form census, I can't tell you how many hours my team and I spent working on our case with the lawyers. I'm talking about thousands of hours.

Organizations don't have the resources or legal expertise it takes to do that. Even when applicants receive funding under the Court Challenges Program, they still have to put in their own money. As I see it, the role of the commissioner isn't working. An institution gets one, two or three warnings, when it should be fined, taken to court and subjected to drastic measures. That's the Commissioner of Official Languages' job.

**Ms. Enguehard:** Individuals, themselves, need to have the right to complain. Should an individual be expected to appear before an administrative tribunal? It's akin to making a person wait to be served in French until the worker able to speak French is done their break. They'll do it once, twice and, then, they'll move on. Tying the application of an act to an administrative tribunal seems ridiculous to me.

**The Chair:** Thank you very much.

**Mme Kenny :** Cela fait 50 ans qu'on a une loi. Cela fait 50 ans que nos droits sont bafoués. À quoi bon avoir un commissaire aux langues officielles s'il ne peut rien faire, s'il a les mains liées et si ses rapports finissent sur la tablette. On ferait mieux de le renvoyer chez lui afin d'épargner un salaire et de faire autre chose avec cet argent. Sincèrement, je ne comprends pas que ce ne soit pas le rôle du commissaire de s'assurer...

Quand j'étais gestionnaire de programme, des enquêtes étaient faites par le commissaire sur l'ensemble de toutes les institutions, et par le Conseil du Trésor. On recevait un rapport par institution qui était rendu public. On a tout arrêté et on s'est dit qu'on ferait des suggestions, des propositions et qu'on élaborerait des mesures incitatives. Malheureusement, ça ne marche pas. Cinquante ans plus tard, la loi n'est toujours pas appliquée. Quelle autre loi canadienne, à part la Loi sur les Indiens, a été bafouée ainsi pendant des décennies? À ma connaissance, il n'y en a pas d'autres.

Si ce n'est pas le rôle du commissaire, qui doit remplir ce rôle? Est-ce que je dois aller devant les tribunaux chaque fois que mes droits sont bafoués?

**Le président :** Je vais poser tout de suite une question complémentaire. Des témoins nous ont suggéré qu'un tribunal administratif devrait être créé pour gérer cette question. Qu'en pensez-vous?

**Mme Kenny :** Quand c'est l'organisme qui a le fardeau d'amener la preuve... Il a beau y avoir le Programme de contestation judiciaire, qu'on attend toujours, d'ailleurs, il reste que ce sont des ressources.

Lorsque la fédération a décidé d'amener le gouvernement en cours en raison de l'abolition du recensement long, je ne peux pas vous dire combien d'heures mon équipe et moi avons passées à travailler avec les avocats afin de défendre cette cause. Je parle de milliers d'heures.

Les organismes n'ont pas les reins ni les connaissances juridiques pour le faire. Même quand on reçoit des fonds du Programme de contestation judiciaire, il faut tout de même en sortir de sa poche. Selon moi, le rôle du commissaire ne fonctionne pas. On avertit quelqu'un une fois, deux fois, trois fois. On devrait lui imposer une amende, l'envoyer en cour et prendre les grands moyens. Ce rôle revient au commissaire aux langues officielles.

**Mme Enguehard :** Le citoyen doit avoir le droit lui-même de se plaindre. Est-ce qu'on s'attend à ce qu'un citoyen se présente devant un tribunal administratif? C'est comme le citoyen qui doit attendre que la personne revienne de sa pause pour être servi en français. On va le faire une fois, deux fois et, après, on fera autre chose. Lier l'application d'une loi à un tribunal administratif me semble une aberration.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Senator Gagné:** Thank you. You've given me something to think about. We get to hear different perspectives that will no doubt inform our discussion.

I'm not going to talk about the commissioner's role. I'd like to focus on the preamble to the act. I'm wondering whether the preamble to the Official Languages Act should explicitly state that French is the minority language in Canada. If so, why? If not, why?

**Ms. Enguehard:** No, because it's a bit like using a minimum standard or a lack of something to define ourselves. It has a negative connotation in my eyes. It wouldn't apply to Quebec. In that case, would the preamble state that French is the minority language in 10 provinces and three territories? Would it state that French is the majority language in Quebec? I don't think so. I'm not in favour of it.

Already, as francophones, we are commonly defined as a group of people "outside Quebec." I've never been fond of being defined by something I'm not. I wouldn't want a number to define me.

**Senator Gagné:** I'm going to come back to you, Ms. Kenny. I'd like to take the discussion a bit further. All the talk in Canada right now about the federal government's action plans indicates for example that they are intended almost exclusively for linguistic minorities in the provinces and territories. Francophones in Quebec have more or less been shut out of the official languages discussion.

**Ms. Enguehard:** I think francophones in Quebec shut themselves out of the discussion. I'm speaking from my experience as a francophone. I don't think francophones in Quebec have ever been comfortable as part of the French-Canadian movement — let's put it that way. It goes back a very long time. Perhaps that's why the act is written the way it is. As people who are very active in Canada's francophone community, we have felt it. Let's be clear: Quebec has been absent from the table for a very long time. It was absent from the forums and discussions. There you have it. It's been outside the group for a very long time. We've seen youth forums all over the country, but we've never had any group of Quebec youth. I remember the first time they met. You had to be there; it was worth seeing.

**Ms. Kenny:** I wouldn't agree either. When I speak French to someone, I've often been told this:

[English]

"We speak English in Saskatchewan; French is a second language." French is not a second language.

**La sénatrice Gagné :** Merci. Cela fait réfléchir. On entend différents points de vue qui alimenteront certainement nos discussions.

Je ne parlerai pas du rôle du commissaire aux langues officielles. J'aimerais m'attarder au préambule de la loi. Je me demande si le préambule de la Loi sur les langues officielles devrait énoncer explicitement le fait que le français est la langue minoritaire au Canada. Si oui, pourquoi? Si non, pourquoi?

**Mme Enguehard :** Non, parce que c'est un peu comme se définir par un minima ou un manque. Je trouve qu'il y a une nuance négative. D'abord, cela ne s'appliquerait pas au Québec. Est-ce que, à ce moment-là, on dirait que la langue est minoritaire dans les 10 provinces et 3 territoires, et majoritaire au Québec? Non. J'y serais opposée.

Déjà, on s'est fait définir, très souvent, les francophones, comme étant « hors Québec ». Je n'ai jamais aimé me faire définir par ce que je n'étais pas. Je n'aimerais pas me faire définir par un nombre.

**La sénatrice Gagné :** Je vais revenir à vous, madame Kenny. J'aimerais pousser la réflexion plus loin. Quand on regarde tous les discours à l'heure actuelle au Canada quant aux plans d'action du gouvernement fédéral, par exemple, ils visent presque uniquement les minorités linguistiques dans les provinces et territoires. On a plus ou moins exclu les francophones du Québec du discours sur les langues officielles.

**Mme Enguehard :** Je pense que les francophones du Québec se sont exclus du discours. Je parle de mon expérience en tant que francophone. Je crois que les francophones du Québec n'ont jamais été à l'aise dans le mouvement canadien-français, disons-le ainsi. Cela remonte à très loin. C'est peut-être pour cela que la loi est libellée comme elle l'est. Nous l'avons senti en tant que personnes très actives au sein de la francophonie canadienne. Il faut le dire : le Québec a été très longtemps absent. Il a été absent des forums et des discussions. Voilà. Il était en dehors du groupe pendant très longtemps. Il l'est encore. Il y a eu des forums jeunesse dans l'ensemble du pays, mais on n'a jamais eu de regroupement jeunesse québécois. Je me souviens de la première fois qu'ils se sont rencontrés. Il fallait y être, car ça en valait la peine.

**Mme Kenny :** Je ne serais pas d'accord non plus. Je me suis souvent fait dire, lorsque je parle en français à quelqu'un :

[Traduction]

« Nous parlons l'anglais, en Saskatchewan; le français est une langue seconde. » Pourtant, le français n'est pas une langue seconde.

[*Translation*]

French is an equal language. It is on equal footing with English. Stating that French is a minority language sends the message that francophones are lesser. We may be less from a numbers standpoint, but we don't matter any less. I think I matter just as much as my English-speaking neighbour who doesn't speak French. At the same time, I agree with Ms. Enguehard that Quebec shut itself out of the discussion. The act doesn't mention Quebec; rather, it mentions francophones. After the estates general, Quebec pulled out. It's come back since.

**Ms. Enguehard:** It was epic.

**Ms. Kenny:** Yes. We were both there.

**The Chair:** I'm going to take an opportunity to ask a quick question, and I'd like a quick answer.

It's about the federal-provincial agreements. The FCFA recommended that the Official Languages Act set out the framework for the agreements as well as clear obligations for the federal government when negotiating and drafting the agreements. Including language provisions was one suggestion. What are your thoughts on that, and which obligations do you think should be incorporated into the agreements?

**Ms. Kenny:** The Official Languages Act clearly states that, when the government unloads certain responsibilities —like education, which it loves referring to as a provincial responsibility — it has to include a language provision with some teeth. Commissioner Fraser talked to education ministers, and they told him that, when they receive the money earmarked for French-language education, they decide where the money goes based on the needs as they see them. I think that's unacceptable.

What's more, in terms of accountability, when the federal government hands over the money, we want to know how it is spent. We also want to be sure that the money goes where it's supposed to.

**Ms. Enguehard:** I would say it's essential. The reason I talked about it in my presentation is that, when the last budget came out in Newfoundland and Labrador, I sat down with the francophone community, and we went over the budget with a fine-tooth comb. It was incredible. We have a school board in need of funding. I didn't do an audit. I certainly wouldn't be able to, but I could understand the documents well enough to know that a large chunk of the money went elsewhere.

**The Chair:** Ladies, thank you for your tremendous contribution, this evening, to Canada's francophone community and the development and vitality of official language minority

[*Français*]

Le français est une langue égale. Le statut est égal. Le fait de dire que le français est une langue minoritaire, selon moi, véhicule l'idée qu'on est moindre. On est peut-être moindre en chiffres, mais pas moindre en importance. Je me considère comme étant aussi importante que mon voisin anglophone qui ne parle pas français. En même temps, je suis d'accord avec Mme Enguehard pour dire que le Québec s'est lui-même exclu du discours. Dans la loi, on ne parle pas du Québec, on parle des francophones. Après les états généraux, le Québec s'est retiré. Il est revenu depuis.

**Mme Enguehard :** Cela a été épique.

**Mme Kenny :** Oui. Nous y étions toutes les deux.

**Le président :** Je vais me permettre de vous poser une question à laquelle je vais vous demander une réponse rapide.

Ma question concerne les ententes fédérales-provinciales. La FCFA a proposé que la Loi sur les langues officielles encadre ces ententes et crée des obligations claires pour le gouvernement fédéral au moment de rédiger et de négocier ces ententes. On pense, entre autres, à des dispositions linguistiques. Qu'en pensez-vous et quelles obligations, à votre avis, devraient faire partie de ces ententes?

**Mme Kenny :** La Loi sur les langues officielles indique clairement que, lorsque le gouvernement se départit de certaines obligations — comme l'éducation, dont on a beau dire que c'est un champ de compétence provinciale —, il doit inclure une disposition linguistique qui doit avoir du mordant. Le commissaire Fraser a parlé à des ministres de l'Éducation. Ceux-ci lui ont dit que, lorsqu'ils reçoivent le chèque destiné à l'éducation en langue française, ils décident où l'argent sera versé selon les besoins qu'ils déterminent. Selon moi, c'est inacceptable.

En ce qui concerne la reddition de comptes, si le gouvernement fédéral verse de l'argent, on veut savoir comment il est dépensé. On veut également s'assurer qu'il est dépensé là où il est censé l'être.

**Mme Enguehard :** Je vous dirais que c'est essentiel. La raison pour laquelle je l'ai inséré dans mon allocution, c'est qu'au dernier budget de la province de Terre-Neuve-et-Labrador, je me suis assise avec la communauté francophone. On a examiné soigneusement les détails du budget. C'était incroyable. On a une commission scolaire qui a besoin de fonds. Je n'ai pas fait un audit. J'en serais bien incapable, mais je sais lire les documents pour savoir qu'une grande partie de l'argent est allée ailleurs.

**Le président :** Merci, mesdames, de votre immense contribution à cette soirée, à la francophonie canadienne, et au développement et à l'épanouissement des communautés de

communities. You are both role models and women who have done a lot for the movement. Thank you very much.

We are now pleased to have joining us the Honourable Michel Bastarache, former Justice of the Supreme Court of Canada. Mr. Bastarache, thank you for being here and welcome to the committee. I'm going to turn the floor over to you without further ado, and then, we'll get into the question and answer portion.

**Hon. Michel Bastarache, former Justice of the Supreme Court of Canada, as an individual:** Thank you for the invitation. Like many of you probably, I think that the official languages situation is progressing at a snail's pace and that we continue to see numerous complaints, which are usually brought to our attention by the Commissioner of Official Languages.

I'm not so sure that modernizing the act will make much of a difference on that front, simply because the rate of personal bilingualism is still far too low to bring about a significant change in the use of the minority language. We are still at the institutional bilingualism stage, and that limits our ability to create a society that is really and truly bilingual.

If, as I suspect, the fundamental problem lies in the implementation of the act, we need the tools and resources to do a better job in that regard. Positive speeches aside, the political will isn't always there. I would point to the Federal Court challenge initiated by the Société franco-manitobaine concerning the application of section 20 of the act, which deals with public services. At issue is how the government calculates the number of people used to determine whether the delivery of services in the minority language is warranted.

In another case, the government argued that it could hold English-only public hearings in Montreal, with English-only documentation, as part of consultations on the Energy East pipeline project, because the National Energy Board exercises judicial powers governed by section 3 of the act. The Government of Canada maintained that holding a public consultation is not a public service subject to section 20.

Other notable examples include the case involving Radio-Canada's services in Windsor. The Federal Court was forced to consider the commissioner's authority in the matter, which was called into question.

All these examples do is show that most of the problems stem from a flawed application of the act, as opposed to its scope. The idea behind the introduction of Part VII was to impose a political commitment, but there again, the Department of Justice gave a very narrow interpretation of the legislation before this very

langue officielle. Nous reconnaissons en vous à la fois des modèles et des femmes qui ont énormément contribué au mouvement. Merci beaucoup.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir l'honorable Michel Bastarache, ancien juge de la Cour suprême du Canada. Monsieur Bastarache, je vous remercie et vous souhaite la bienvenue parmi nous. Nous allons tout de suite vous laisser la parole et nous passerons ensuite à une période d'échanges avec vous.

**L'honorable Michel Bastarache, ancien juge de la Cour suprême du Canada, à titre personnel :** Je vous remercie de l'invitation. Je crois, comme plusieurs d'entre vous sans doute, que la situation des langues officielles évolue très lentement et que nous continuons de traiter de nombreuses plaintes, qui sont le plus souvent portées à notre attention par le commissaire aux langues officielles.

Je ne suis pas convaincu qu'une modernisation de la loi aura un impact important à cet égard, tout simplement parce que, d'abord, le taux de bilinguisme personnel est encore trop faible pour permettre un changement important dans l'emploi de la langue minoritaire. Nous en sommes encore à l'étape du bilinguisme institutionnel, et cela limite la possibilité de créer une société vraiment bilingue dans les faits.

Si le problème fondamental se situe, comme je le crois, au niveau de la mise en œuvre de la loi, il faut se donner les moyens de faire mieux à ce titre. Malgré les discours positifs, la volonté politique n'est pas toujours présente. Je mentionnerai le fait que nous avons une action en Cour fédérale intentée par la Société franco-manitobaine qui porte sur l'application de l'article 20 de la loi. Cet article porte sur les services publics. La question de fond est la manière dont le gouvernement calcule le nombre de personnes qui est jugé assez important pour justifier la prestation de services.

Dans une autre affaire, le gouvernement a fait valoir qu'il pouvait tenir des audiences publiques en anglais seulement à Montréal, avec une documentation unilingue anglaise, dans le contexte des travaux pour autoriser l'oléoduc Énergie Est, au motif que l'Office national de l'énergie exerce des pouvoirs judiciaires régis par l'article 3 de la loi. La tenue d'une consultation publique n'est pas un service public régi par l'article 20, selon le gouvernement du Canada.

Il y a d'autres exemples importants, notamment celui des services de Radio-Canada à Windsor, qui a obligé la Cour fédérale à mettre en doute le domaine de compétences du commissaire à cet égard.

Ces exemples servent simplement à montrer que la majorité des problèmes provient de l'application défectueuse de la loi plutôt que de sa portée. On a voulu imposer l'engagement politique en adoptant la partie VII, mais là encore, le ministère de la Justice a donné une interprétation très restrictive devant ce

committee. Justice officials told the committee that the reduction in services did not violate Part VII, as long as the government's measures, as a whole, were positive.

Another important question that needs asking concerns the role of the Commissioner of Official Languages, and you just talked about that. Does the commissioner have all the necessary powers? Should the government be required to respond to the commissioner's reports? Is the court intervention role adequate? As you know, the commissioner can become involved in court challenges. On a more fundamental level, however, is the issue of whether the complaint-based system should be changed in favour of creating an administrative tribunal. I know you talked about that earlier, but I'd like to explain how it might work.

Nevertheless, the act — and, indeed, more often than not, the regulations — do have room for improvement. Given that I have a limited amount of time, I'll summarize my thoughts for you.

When it comes to section 20, it's important to keep in mind the vitality of communities, not just their size, in establishing the threshold at which French-language services are warranted in a region. It's also important to make good on the obligation to provide services of equal quality in both languages, something we could discuss at length. It makes no sense to me to hire personnel who need to be trained, instead of individuals who are functionally bilingual, if providing services of equal quality is a matter of principle.

Let's talk about legal services. Should the right to a trial in one's language be limited to the Superior Court? Should that right cover appeals, motions and other related procedures? Should we have access to decisions in one's language on the Internet? There is also a fundamental problem concerning judges' skills, judges who have learned French, when it comes to presiding over a hearing in that language. There is no real quality control, which is also a problem with regard to the rules of practice. Assigning judges to the provinces and territories is another issue. The Official Languages Commissioner in fact produced a very detailed report on that matter three or four years ago, a report which if I understood correctly went unheeded.

As for education, well that is, of course, an area of provincial jurisdiction, but Canadian Heritage partly funds the teaching of the minority language in the provinces and territories, as well as linguistic immersion. The provinces and territories do not do any serious tracking. Minority groups have for years been denouncing illegal funds transfers by the provinces; that is to say that when they receive money that is supposed to go to French-language teaching, they use it for immersion or even to fund other public services.

même comité. Les représentants de la justice ont témoigné ici que la diminution des services n'était pas contraire à la partie VII, à condition que l'ensemble des activités du gouvernement soit positif.

Il faut se questionner aussi — on vient de le faire — sur le rôle du commissaire aux langues officielles. Est-ce qu'il a tous les pouvoirs requis? Est-ce que le gouvernement devrait être tenu de répondre aux rapports du commissaire? Est-ce que le recours aux tribunaux est adéquat? Parce que le commissaire — comme vous le savez — peut se présenter devant les tribunaux. Toutefois, ce qui est plus fondamental encore, est-ce qu'il ne faut pas modifier un système axé sur les plaintes et songer justement à créer un tribunal administratif? Je sais que vous en avez parlé tantôt, mais je peux vous expliquer comment cela peut fonctionner.

Il y a tout de même des améliorations à apporter à la loi elle-même ou, plus souvent en fait, à la réglementation. En raison du peu de temps dont je dispose, je vais simplement résumer ma pensée.

Pour ce qui est de l'article 20, il faut tenir compte de la vitalité des communautés et non seulement des nombres pour établir le seuil auquel on peut justifier l'offre du service dans une région. Il faut donner aussi réalité à l'obligation de fournir des services de qualité égale, ce dont on pourrait discuter longuement. D'après moi, il n'est pas logique de recruter des fonctionnaires à former plutôt que des personnes fonctionnellement bilingues quand on a pour principe de fournir des services d'égalité.

Parlons des services juridiques. Le droit au procès dans sa langue doit-il être limité à la Cour supérieure? Doit-il couvrir les appels, les motions et autres procédures accessoires? Doit-on avoir accès aux jugements dans sa langue sur Internet? Il y a aussi un problème fondamental concernant la capacité des juges, qui ont appris le français, à tenir une audience dans cette langue. Il n'y a pas de vrai contrôle de la qualité, ce qui est aussi un problème en ce qui concerne les règles de pratique. Il y a aussi un problème quant à l'affectation des juges dans les provinces et les territoires. Le commissaire aux langues officielles a d'ailleurs produit un rapport très détaillé sur cette question il y a trois ou quatre ans, rapport qui, si j'ai bien compris, est resté lettre morte.

Concernant l'éducation, ici, évidemment, nous sommes dans un domaine de compétence provinciale, mais Patrimoine canadien finance en partie l'enseignement dans la langue minoritaire dans les provinces et les territoires, de même que l'enseignement en immersion linguistique. Il n'y a pas de contrôle sérieux des dépenses faites par les provinces et les territoires. Les groupes minoritaires dénoncent depuis des années les transferts de fonds illégaux que font les provinces, c'est-à-dire lorsqu'elles reçoivent de l'argent destiné à l'enseignement en français, mais s'en servent pour l'immersion ou même pour financer d'autres services publics.

In conclusion, you have already heard the Fédération des communautés francophones et acadienne tell you that progress depends largely on setting up better monitoring mechanisms within the government. The federation recommends a redefinition of the role of Treasury Board. We must indeed question the internal controls around the enforcement of the act within government. That is the role of Treasury Board, but we must also preserve and maintain the duties and functions of Canadian Heritage, which promotes official languages as well as relationships with the provinces, territories and minority communities themselves.

Finally, you should look at how the powers of the Official Languages Commissioner could be strengthened.

I know that there has been considerable progress since the 1988 act, but the way things have been over the past years does not make me very optimistic. For instance, several legal actions on bilingualism were launched against the Government of New Brunswick, the only bilingual province, over the past five years.

In addition, look at the result of last week's election. A party which was created to oppose bilingualism, French-language schools and French-language hospitals obtained 13 per cent of the popular vote. If we assume that Acadians did not vote for that party, that means that close to one third of New Brunswick anglophones voted to abolish bilingualism. However, we are told that there has been extraordinary progress.

I think we have to react, but not by closing our eyes and assuming that there has been extraordinary progress that is not reversible. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Bastarache. We'll have our question period now. Each senator will have five minutes to speak to the witness during each round.

**Senator Poirier:** Thank you, Mr. Bastarache for being here. In the second part of its study, the committee heard several witnesses talk about New Brunswick's specificity. The Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick, SANB, among others, presented an excellent brief asking that this specificity be recognized in the Official Languages Act. Do you believe that the specificity of New Brunswick should be recognized in the act, and in the affirmative, what would be the result of that for our communities?

**Mr. Bastarache:** My answer is no. I think that the federal law should be brought to bear on what is important at the national level. When we say that Canada is a bilingual country, that is not quite true. Bilingualism in Canada applies to the federal government.

En conclusion, vous avez déjà entendu la Fédération des communautés francophones et acadienne vous dire que le progrès dépend largement de la mise en place de meilleurs mécanismes de contrôle au sein du gouvernement. Elle recommande une redéfinition du rôle du Conseil du Trésor. Il faut en effet se questionner sur les contrôles internes concernant l'application de la loi au sein de l'appareil gouvernemental. C'est le rôle du Conseil du Trésor, mais il faut aussi retenir et maintenir les devoirs et fonctions de Patrimoine canadien, qui s'occupe de la promotion des langues officielles, mais aussi des rapports avec les provinces et les territoires et les communautés minoritaires elles-mêmes.

Enfin, il faut voir comment le pouvoir du commissaire aux langues officielles pourrait être renforcé.

Je sais qu'il y a eu des progrès importants depuis la loi de 1988, mais la situation vécue depuis plusieurs années ne me rend pas très optimiste. Par exemple, plusieurs actions ont été intentées contre le gouvernement du Nouveau-Brunswick, la seule province bilingue, en matière de bilinguisme depuis cinq ans.

En outre, voyez le résultat de l'élection de la semaine dernière. Un parti qui a été créé pour s'opposer au bilinguisme, aux écoles francophones et aux hôpitaux francophones a obtenu 13 p. 100 du vote populaire. En présumant que les Acadiens n'ont pas voté pour ce parti, cela signifie que près du tiers des anglophones du Nouveau-Brunswick ont voté pour abolir le bilinguisme. Or, on dit qu'on a fait des progrès extraordinaires.

Je crois qu'il faut réagir, mais non pas en fermant les yeux et en présumant qu'on a fait des progrès extraordinaires qui ne sont pas réversibles. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Bastarache. Nous allons passer à la période des questions. Chaque sénateur ou sénatrice dispose de cinq minutes pour échanger avec le témoin, par tour de table.

**La sénatrice Poirier :** Merci, monsieur Bastarache, d'être ici. Lors du deuxième volet de son étude, le comité a entendu plusieurs témoins parler de la spécificité du Nouveau-Brunswick. La Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick (SANB), entre autres, a présenté un excellent mémoire demandant que la spécificité du Nouveau-Brunswick soit reconnue dans la Loi sur les langues officielles. Selon vous, est-ce que la spécificité doit être reconnue dans la loi et, si oui, quels en seraient les résultats pour nos communautés?

**M. Bastarache :** Ma réponse est non. Je crois que la loi fédérale devrait porter sur ce qui est important à l'échelle nationale. Lorsqu'on dit que le Canada est un pays bilingue, ce n'est pas tout à fait vrai. Le bilinguisme au Canada, c'est un bilinguisme qui s'applique au gouvernement fédéral.

Now, there is as we know a province that has declared itself bilingual, New Brunswick, but its status is confirmed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and in New Brunswick provincial laws. I think that that is the locus of its specificity, in that it is different from the other provinces in having declared itself bilingual, and in adopting various laws on its internal bilingualism.

**Senator Poirier:** The committee also heard several witnesses on Part VII of the Official Languages Act. However, that part of the act is not always clear and seems to give rise to various interpretations as to how it should be applied. In short, it seems necessary to clarify the situation. Do you believe that Part VII is adequate at this time? Should we amend it, and if so, how do you think we should do that?

**Mr. Bastarache:** There are a limited number of things you can do in one act. When it comes to implementing the act, regulations come into play. This is what happened with Part VII; and the reason why it has little impact is that it is interpreted restrictively by the federal government, which enacted it.

I appeared previously to discuss Part VII and proposed an interpretation of it. I sent it to the Department of Justice, which did not agree with me, and I said this to them, "Explain why." We never got an answer. It claims that the concept is more political than legal, and that that part basically says that the government must simply make efforts to promote the French fact when it adopts projects. That also means that it does not examine the dossiers, project by project.

For instance, some Department of Justice representatives have told me that the abolition of the Court Challenges Program did not necessarily run counter to Part VII, on condition that the government do other things to offset the elimination of the program. If you accept that reasoning, it means basically that there is a constant to-and-fro, where things are being removed and others are being added. What does that mean in a case like that one?

I believe that Part VII means that when the government establishes a new program, it should take into account the fact that there are two clienteles to serve: an anglophone clientele and a francophone one. They are not identical. We can't develop English programs, translate them into French and say that we've met the requirements. You have to develop a program and adapt it to the particular needs of the population to be served. Thus it is upstream, when you create the program, that you should think about its impact on minority communities. Not once the program has been designed according to the needs of another group; you should not then try to correct it or provide something to the minority groups through translations.

Maintenant, il y a évidemment une province qui s'est déclarée bilingue, c'est le Nouveau-Brunswick, mais son statut est prévu dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans les lois provinciales du Nouveau-Brunswick. Je crois que c'est là que se situe sa spécificité, dans le fait qu'elle se distingue des autres provinces en se déclarant bilingue et en adoptant elle-même diverses lois qui portent sur le bilinguisme interne.

**La sénatrice Poirier :** Le comité a aussi entendu plusieurs témoins au sujet de la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Cependant, c'est aussi une partie de la loi qui n'est pas toujours claire ou qui semble susciter plusieurs interprétations de la loi, à savoir comment elle s'applique. Bref, il semble y avoir un besoin d'éclaircir la situation. Selon vous, à l'heure actuelle, est-ce que la partie VII est adéquate? Doit-on la modifier et, si oui, comment croyez-vous qu'on pourrait le faire?

**M. Bastarache :** Il y a un nombre limité de choses qu'on peut faire dans une loi. Lorsqu'on arrive à la mise en œuvre de la loi, nous sommes au niveau de la réglementation. Ce qui est arrivé en ce qui concerne la partie VII, et la raison pour laquelle elle a peu d'impact, c'est qu'elle est interprétée de façon restrictive par le gouvernement fédéral qui l'a adoptée.

J'ai déjà comparu pour parler de la partie VII et j'en ai proposé une interprétation. Je l'ai envoyée au ministère de la Justice, qui n'était pas d'accord avec moi. Je lui ai dit ceci : « Expliquez-vous. » On n'a jamais eu une réponse. Il prétend que c'est une notion qui est plus politique que juridique et qui dit essentiellement que le gouvernement doit simplement faire des efforts pour promouvoir le fait français quand il adopte des projets. Cela signifie aussi qu'il n'examine pas les dossiers projet par projet.

Par exemple, les gens du ministère de la Justice m'ont déjà dit que l'abolition du Programme de contestation judiciaire n'était pas nécessairement contraire à la partie VII, à condition que le gouvernement fasse autre chose pour compenser l'abolition du programme. Si on accepte cela comme raisonnement, ça veut dire, finalement, qu'on est dans un va-et-vient continu où on retire des choses et où on ajoute des choses. Qu'est-ce que ça veut dire dans un cas comme celui-là?

Je crois que la partie VII signifie que, lorsqu'on établit un nouveau programme au sein du gouvernement, il faut tenir compte du fait qu'il y a deux publics à desservir : un public anglophone et un public francophone. Ils ne sont pas identiques. On ne peut pas faire des programmes anglais et les traduire en français et dire qu'on a satisfait aux exigences. On doit faire un programme et l'adapter aux besoins particuliers du public à desservir. Donc, c'est en amont, lorsqu'on crée le programme, qu'on doit penser à l'impact sur les communautés minoritaires. Ce n'est pas une fois que le programme est conçu en fonction des besoins d'un autre groupe et qu'ensuite on essaie de corriger ou de fournir quelque chose aux groupes minoritaires en faisant des traductions.



**Senator Mégie:** The important question that everyone always asks is this one: Must all judges being considered for an appointment to the Supreme Court know both official languages?

**Mr. Bastarache:** I think so, yes. I think that after 50 years of bilingualism at the Supreme Court, people who aspire to that position have had time to prepare.

Despite all the funds invested in teaching the second language to anglophones, they are still handicapped, either because they could not profit from it, or because the courses weren't good enough to allow them to feel comfortable in that language. Of course, afterwards, they challenge the fact that functional bilingualism is required in certain jobs. The federal government should abandon the idea of hiring unilingual people, providing courses and telling them that they have three years to become bilingual, or to meet the requirements. Why? Because we provide poor quality services during those three years. When they have reached a good level of bilingualism, they change jobs, and we start over because in the public service, there is internal mobility.

**Senator Gagné:** Welcome, and thank you also for all of the work you did on Bill S-209, the bill brought forward by former Senator Maria Chaput. You are very well versed in that area.

You began your presentation by saying that one of the reasons why progress on language rights is not moving at a sufficient clip is the fact that the rate of personal bilingualism is too low.

**Mr. Bastarache:** Yes.

**Senator Gagné:** We know, however, that the low or weak level of bilingualism is mostly due to the fact that not enough anglophones speak French, and not the reverse. I'll go back to the question I put earlier to the witnesses, Ms. Kenny and Ms. Enguehard; should we mention in the preamble that French is the minority language in Canada? Would that be important?

**Mr. Bastarache:** You have to ask yourself what a preamble is for. Its only purpose is to define the act's objective, with a view to interpretation, when you then move to the other sections, which concern the implementation of rights.

If you insert a paragraph in the preamble mentioning that French is a minority language, what effect will that have on the act's interpretation? I think that that is similar to the problem that arises when Quebec claims that we should state that Quebec is a distinct society in the Constitution. Once you have said that, how will that be used? What will people do with that?

**La sénatrice Mégie :** La question importante qui est toujours sur toutes les lèvres est celle-ci : devrait-on exiger la connaissance des deux langues officielles à tout juge de la Cour suprême en vue de sa nomination?

**M. Bastarache :** Je crois que oui. Je crois que, après 50 ans de bilinguisme à la Cour suprême, les gens ont eu le temps de s'y préparer s'ils aspirent au poste.

Malgré tous les fonds investis dans l'enseignement de la langue seconde pour les anglophones, ils sont encore handicapés, soit parce qu'ils n'en ont pas bénéficié ou parce que les cours n'étaient pas suffisamment bons pour qu'ils se sentent à l'aise de travailler dans cette langue. Évidemment, ensuite, ils contestent le fait qu'on exige le bilinguisme fonctionnel dans certains emplois. Le gouvernement fédéral devrait abandonner l'idée d'embaucher des gens unilingues et de leur offrir des cours en leur disant qu'ils ont trois ans pour devenir bilingues et pour satisfaire aux exigences. Pourquoi? Parce qu'on donne des services de mauvaise qualité durant ces trois années. Lorsqu'ils ont atteint un bon niveau de bilinguisme, ils changent d'emploi et on recommence, parce que dans la fonction publique, il y a un roulement.

**La sénatrice Gagné :** Bienvenue, et merci pour tout le travail que vous avez fait également en ce qui a trait au projet de loi S-209, le projet de loi de l'ancienne sénatrice Maria Chaput. Vous êtes très bien versé dans ce domaine.

Vous avez commencé votre présentation en disant qu'une des raisons pour lesquelles on n'avance pas assez rapidement en ce qui a trait aux droits linguistiques, c'est le fait que le taux de bilinguisme personnel est trop faible.

**M. Bastarache :** Oui.

**La sénatrice Gagné :** Nous savons, par contre, que le taux de bilinguisme faible ou bas est surtout lié au fait que les anglophones ne parlent pas suffisamment le français, et non à l'inverse. Je vais revenir à la question que j'ai posée tantôt aux témoins, Mme Kenny et Mme Enguehard, à savoir si on devrait mentionner dans le préambule de la loi que le français est la langue minoritaire au Canada. Serait-ce important?

**M. Bastarache :** Il faut se demander à quoi sert un préambule. Il sert à une seule chose, soit à définir, simplement dans l'interprétation de la loi, l'objet de la loi lorsqu'on aborde ensuite les autres articles qui concernent la mise en œuvre des droits.

Si on insérait un paragraphe au préambule avec la mention que le français est une langue minoritaire, qu'est-ce que cela donnerait du point de vue de l'interprétation? Je crois que c'est un peu le même problème qui se présente lorsque le Québec prétend qu'on devrait indiquer dans la Constitution que le Québec est une société distincte. Une fois que c'est dit, à quoi cela sert-il? Qu'est-ce qu'on fait avec ça?

I don't see how that could be useful. In New Brunswick, the reason why people resist that a great deal is that they finally managed to obtain, after 75 years, not only an Official Languages Act, but also the Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick. This means that the government recognizes, not that there is a majority community and a minority community, but two communities that are equal under the law.

I think that people would resist any other declaration, especially at the national level, that would undo all of that, and indicate that in New Brunswick and everywhere else, a part of society is the majority. The term "majority," in people's minds, means that their status is superior to that of others.

That is the case in New Brunswick. A third of the population of New Brunswick is francophone, the Official Languages Act has been in existence for over 50 years, and I believe only 18 per cent of anglophones have some knowledge of French. It is lamentable that there has not been any more progress than that, especially since immersion schools have existed just as long. Why is that so? It is because anglophones feel no need to learn French. If they do, it's simply for cultural reasons, or for social peace as they say in some cases. And in practice, they don't really need to learn it, because almost all Acadians are bilingual. When Acadians are with anglophones in any kind of social gathering, they communicate in English because it is easier.

**Senator Gagné:** How can we contribute to the advancement of bilingualism?

**Mr. Bastarache:** I think we have to convince anglophone young people that there is a personal advantage to being bilingual. We have to call on other concepts than simply employment. I think we have put too much stock in employment. We can say that it is an advantage intellectually for someone to know several languages, and that it is also advantageous for a country to stand out through bilingualism.

It's much more difficult for us than for European countries. If you are Italian in Switzerland, you only represent 13 per cent of the population, but Italy is next door. So there is no risk that your society will disappear. Here, we French-speakers are alone on the continent, and there aren't that many of us.

I think that one of the main problems is immigration to Canada. Immigration is mostly anglophone, which means that the proportion of francophones is continually on the decline, and we have not found a way to convince people who arrive that it's important for them to be bilingual or to embrace French as their priority language.

Je ne vois pas en quoi c'est utile. Au Nouveau-Brunswick, la raison pour laquelle les gens résistent beaucoup à cela, c'est qu'on a fini par obtenir, après 75 ans, non seulement une Loi sur les langues officielles, mais aussi la Loi reconnaissant l'égalité des communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick. Cela veut dire que le gouvernement reconnaît qu'il n'y a pas une communauté majoritaire et une communauté minoritaire, mais deux communautés égales en droit.

Je crois que les gens résisteraient à n'importe quelle autre déclaration, surtout à l'échelle nationale, qui viendrait défaire cela et qui indiquerait qu'au Nouveau-Brunswick, comme ailleurs, une partie de la société est majoritaire. Le terme « majoritaire », dans l'esprit des gens, signifie qu'ils ont un statut de supériorité par rapport aux autres.

C'est bien le cas au Nouveau-Brunswick. Un tiers de la population du Nouveau-Brunswick est francophone, la Loi sur les langues officielles existe depuis 50 ans et plus, et je crois que seuls 18 p. 100 des anglophones ont une certaine connaissance du français. Il est lamentable qu'il n'y ait pas eu davantage de progrès que cela, surtout lorsqu'il y a des écoles d'immersion depuis aussi longtemps. Pourquoi est-ce que c'est comme ça? C'est parce que les anglophones ne sentent aucun besoin d'apprendre le français. S'ils le font, c'est simplement pour des questions culturelles ou pour la paix sociale, comme ils disent, dans certains cas. En pratique, ils n'ont pas vraiment besoin de l'apprendre non plus, parce que presque tous les Acadiens sont bilingues. Finalement, quand les Acadiens sont en face d'anglophones, dans n'importe quelle fonction sociale, ils communiquent en anglais, parce que c'est plus facile.

**La sénatrice Gagné :** Comment peut-on contribuer à l'avancement du bilinguisme?

**M. Bastarache :** Je crois qu'il faut convaincre la jeunesse anglophone qu'il y a un avantage personnel à être bilingue. Il faut faire appel à d'autres notions que la simple notion de l'emploi. Je crois que nous avons trop misé sur l'emploi. On peut dire que c'est intellectuellement avantageux pour une personne de connaître plusieurs langues et que c'est avantageux pour un pays de se distinguer aussi sur le plan du bilinguisme.

C'est beaucoup plus difficile pour nous que pour les pays européens. Si vous êtes Italien en Suisse, vous représentez seulement 13 p. 100 de la population, mais l'Italie est à côté. Alors, il n'y a pas de risque que vous puissiez disparaître comme société. Ici, nous sommes seuls sur le continent à parler le français et nous ne sommes pas nombreux.

Je crois que l'un des problèmes majeurs, c'est l'immigration au Canada. L'immigration est très largement anglophone, ce qui veut dire que la proportion des francophones diminue continuellement, et on n'a pas trouvé le moyen de convaincre les gens qui arrivent que c'est important pour eux d'être bilingues ou d'embrasser le français comme langue prioritaire.

I believe that, for all intents and purposes, the problem is getting worse at this time.

**Senator Moncion:** Welcome, Mr. Bastarache. Last week, we heard a witness who talked about the Bilingual Ottawa movement. That person said that since Ottawa is the national capital, its status and all related rights and obligations should be enshrined in the Official Languages Act. What do you think of that?

**Mr. Bastarache:** That would be desirable, if it were possible politically speaking. In this area, symbolism is very important. The fact of declaring the capital to be a bilingual city represents a great deal, symbolically. It is a true recognition of the fact that we give great importance to the second language spoken in Canada, and spoken in the capital.

The capital should be able to welcome people who speak either language and provide services of equal quality. That is not the case at this time. There certainly are a lot of French-language services in the city of Ottawa, but symbolically, I think that would be very important. The Government of Canada can do it, but I assume that it does not have the courage to do it because language issues have all become issues that are approached emotionally rather than rationally. It's difficult to convince someone who resists arguments based on reason, because of the feeling they have on this matter.

**Senator Moncion:** Thank you for your reply, which I liked very much.

My second question is about the understanding public servants have in the department of the needs of linguistic minorities in Canada. To what extent do the people entrusted with these files understand those needs?

**Mr. Bastarache:** I often spoken to these people in the past. I asked them why they were promoting French, and what the real objective was. Was it because they were having problems and needed help? Was it because we were generous and wanted to help them? Or was it because we really believe that this is the way of transforming Canadian society to make it a bilingual society in the facts rather than normatively? We can say that we are bilingual because we have the Official Languages Act, but basically that is false. We are bilingual if people are really bilingual and can function in French elsewhere than in Quebec, and in areas where there are francophone populations that are numerous enough to justify service.

When you see that the federal government provides an absolutely restrictive interpretation of section 20, you wonder why it adopted the act. Was it really to change things? Was it really so that francophones could see themselves in federal

Je crois que, dans le fond, le problème s'aggrave à l'heure actuelle.

**La sénatrice Moncion :** Bienvenue, monsieur Bastarache. La semaine dernière, nous avons reçu un témoin qui a parlé du mouvement Ottawa, ville bilingue. La personne a mentionné que, parce qu'Ottawa est la capitale nationale, son statut et tous les droits et les obligations qui y sont liés devraient être enchâssés dans la Loi sur les langues officielles. Que pensez-vous de cela?

**M. Bastarache :** Je le souhaiterais si c'était possible sur le plan politique. Dans ce domaine, le symbolisme est très important. Le fait de déclarer la capitale comme étant une ville bilingue représente beaucoup de choses d'un point de vue symbolique. C'est une reconnaissance véritable du fait que l'on accorde une très grande importance à la deuxième langue parlée au Canada, mais qui est parlée dans la capitale.

La capitale devrait être en mesure d'accueillir les gens des deux langues et de leur offrir des services d'égale qualité. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il y a certainement beaucoup de services en français dans la ville d'Ottawa, mais, symboliquement, je crois que ce serait très important. Le gouvernement du Canada peut le faire, mais je présume qu'il n'a pas le courage de le faire, parce que les questions linguistiques sont toutes devenues des questions sur lesquelles on se penche de façon émotive plutôt que rationnelle. Il est difficile de convaincre quelqu'un qui résiste aux arguments fondés sur la raison, en raison du sentiment qu'il a à l'égard de cette question.

**La sénatrice Moncion :** Merci de votre réponse, que j'aime beaucoup.

Ma deuxième question porte sur la compréhension des fonctionnaires, au sein du ministère, des besoins des minorités linguistiques au Canada. Jusqu'à quel point les personnes qui sont chargées de ces dossiers-là comprennent-elles leurs besoins?

**M. Bastarache :** J'ai souvent parlé à ces gens par le passé. Je leur demandais pourquoi ils faisaient la promotion du français et quel en était le véritable objectif. Était-ce parce qu'ils avaient des problèmes et qu'ils avaient besoin d'aide? Était-ce parce qu'on était généreux et qu'on voulait les aider? Ou était-ce parce qu'on croit vraiment que c'est un moyen de transformer la société canadienne pour qu'elle soit une société bilingue dans les faits plutôt que sur le plan normatif? On peut dire qu'on est bilingue parce qu'on a la Loi sur les langues officielles, alors qu'au fond, c'est faux. On est bilingue si on est réellement bilingue et si on peut fonctionner en français ailleurs qu'au Québec et dans les endroits où il y a des populations francophones qui sont réunies en nombre suffisant pour justifier le service.

Quand on voit le gouvernement fédéral donner une interprétation absolument restrictive de l'article 20, on se demande alors pourquoi il a adopté la loi. Est-ce que c'était vraiment pour changer les choses? Est-ce que c'était vraiment

services and be treated in the same way as an anglophone who asks to be served in English? My impression is that the behaviour of governments are often managed or influenced by administrative requirements.

There's one thing I noticed because I've often worked before the courts, as you know. When you advocate for language rights, it isn't the same as when you advocate for human rights or women's equality. Why? Because the government always perceives that as a political claim. It's political when you are making a language rights-related claim, even if it is based in law. Why? Because it bothers people. In section 20, there is a decision of the court that specifies that when you are developing a program, for instance in the economic area, you must amend the planning of the program. You have to take both of the communities you serve into account, and adapt the service for francophones. This disturbs them. That is not how they like to prepare programs. It seems political. You want us to change the way we govern. You want indirect powers within government by requiring that it change its way of doing things; that is how they see it. Obviously, managers always resist all this because it complicates their lives and in many cases, they don't see why it's necessary.

**Senator Moncion:** Thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you for your statement.

As a former Justice of the Supreme Court of Canada, I think you are in a good position to answer my question, which is about the legislator's intent in the Official Languages Act. In your opinion, what was the intention of the legislator when it adopted the Official Languages Act in 1969, when it reviewed that act in 1988, and when it amended it again in 2005?

**Mr. Bastarache:** When it adopted the Official Languages Act, it was essentially thinking about Quebec. We were in a crisis after the Laurendeau-Dunton commission, and it was felt that something absolutely needed to be done to have Canada recognize the French fact in a more functional way. Otherwise, the separatist movement would grow in scope and lead to the dismantlement of Canada. I think that that was the intention. I don't think there were other agendas.

Now, once a law is passed and you must implement it, you obviously have to find objectives that are less political. At that point, I think that people recognized the fact that we could not develop Canada by saying that Quebec was French and that the rest of Canada was English. They had to maintain the reality of the French fact outside of Quebec. I think that is why the federal government at that time, aside from the law, developed all kinds

pour que les francophones se reconnaissent dans les services fédéraux et qu'ils soient traités de la même façon qu'un anglophone qui demande d'être servi en anglais? J'ai l'impression que ce sont souvent les exigences administratives qui gèrent ou qui influencent la conduite des gouvernements.

Il y a une chose que j'ai remarquée, parce que j'ai souvent fait des choses devant les tribunaux, comme vous le savez. Lorsqu'on revendique des droits linguistiques, ce n'est pas la même chose que lorsqu'on fait une revendication en vertu des droits de la personne ou des droits à l'égalité des femmes. Pourquoi? Parce que le gouvernement le perçoit toujours comme une revendication politique. C'est politique lorsqu'on fait une demande liée aux droits linguistiques, même si elle est fondée sur la loi. Pourquoi? Parce que ça dérange. Dans l'article 20, il y a une décision de la cour qui précise que, lorsqu'on élabore un programme, par exemple dans le domaine économique, on doit modifier la planification du programme. On doit tenir compte des deux communautés à desservir et adapter le service aux francophones. Cela les dérange. Ce n'est pas ainsi qu'ils aiment faire des programmes. Ça a l'air politique. Vous voulez qu'on change notre façon de gouverner. Vous voulez des pouvoirs indirects au sein du gouvernement en exigeant qu'il change sa façon de faire les choses. Évidemment, les administrateurs résistent toujours à cela, parce que ça complique leur vie et, dans beaucoup de cas, ils ne voient pas pourquoi c'est nécessaire.

**La sénatrice Moncion :** Merci.

**Le sénateur McIntyre :** Merci de votre présentation.

En tant qu'ancien juge de la Cour suprême du Canada, je pense que vous êtes dans une bonne position pour répondre à ma question qui porte sur l'intention du législateur dans le cadre de la Loi sur les langues officielles. Selon vous, quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a adopté la Loi sur les langues officielles en 1969, lorsqu'il a revu cette loi en 1988 et lorsqu'il l'a modifiée à nouveau en 2005?

**M. Bastarache :** Lorsqu'il a adopté la Loi sur les langues officielles, il pensait essentiellement au Québec. On était dans une situation de crise, après la commission Laurendeau-Dunton, et on s'est dit qu'il fallait absolument faire quelque chose pour que le Canada reconnaisse le fait français d'une façon plus fonctionnelle. Autrement, le mouvement séparatiste allait prendre de l'ampleur et mener au démantèlement du Canada. Je crois que c'était là l'intention. Je ne crois pas qu'il y avait d'autres choses.

Maintenant, une fois que la loi est adoptée et qu'on doit la mettre en œuvre, il faut trouver, évidemment, des objectifs qui sont moins politiques. À ce moment-là, je crois qu'on a reconnu le fait qu'on ne pouvait pas développer le Canada en se disant que le Québec est français et que le Canada, moins le Québec, est anglais. Il fallait maintenir la réalité du fait français à l'extérieur du Québec. Je crois que c'est pour cette raison que le

of programs to help minorities, especially a program to help provinces teach the minority language.

In 1988, the act was changed so that it would not be in conflict with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which was beginning to be interpreted in a very positive way by the courts. They wanted to correct a certain number of things. For instance, the idea was that a person who spoke French and was going to court could appear before a judge who spoke their language, and not have to go through an interpreter, quite simply because interpretation does not offer service of equal quality. We did that for a number of years. I represented people myself before the federal court. When the judge was not a francophone, I spoke English, because I was sure that presenting arguments through the services of an interpreter would be to the detriment of my clients. That was corrected in 1988, as were a certain number of other related points.

The last amendment was made solely to Part VII. The content of Part VII was there for the most part already, but the government itself had said that these were political provisions, not legal ones. And so, they created a political promotion policy, but not an obligation to promote.

We also determined that Canadian Heritage was to be a kind of watchdog in administering this in by forcing the various departments to develop bilingualism development plans. Those departments were to play a coordination role in this regard. I think that is why many associations say it is internal, that Treasury Board should really be responsible for this, and not the Department of Canadian Heritage. An internal control mechanism is certainly needed. Perhaps Treasury Board is the right body, theoretically speaking, but it has not always done a great job in this regard. I am not sure we should really give it more responsibilities unless of course its mandate for this is much clearer.

**Le sénateur McIntyre:** Very well, thank you.

**The Chair:** Thank you. We will now go to the second round, but I have a few questions for you myself, Mr. Bastarache.

One of the great challenges is how to give the act more teeth. How can we do that? What do we put in the regulations and what do we put in the act? We hear different opinions on this.

You said earlier that you have ideas about an administrative tribunal. I would like to hear your thoughts on that. Can you also talk about the distinction between what should be in the act and

gouvernement fédéral, à ce moment-là, en dehors de la loi, a élaboré toutes sortes de programmes d'aide aux minorités et, surtout, un programme d'aide aux provinces pour l'enseignement dans la langue minoritaire.

En 1988, ce qu'on a fait essentiellement, c'est changer la loi pour qu'elle ne soit pas en conflit avec la Charte canadienne des droits et libertés, qui commençait à être interprétée de façon très positive par les tribunaux. On voulait corriger un certain nombre de choses. Par exemple, on voulait qu'une personne qui s'adresse en français devant les tribunaux comparaisse devant un juge qui parle sa langue et non par l'entremise d'un interprète, tout simplement parce que l'interprétation n'offre pas un service d'égale qualité. On a fait cela pendant bon nombre d'années. Moi-même, je représentais des gens devant la Cour fédérale. Quand le juge n'était pas francophone, je passais à l'anglais, parce que j'étais sûr que le fait de présenter une chose par l'entremise d'un interprète était au détriment de mes clients. On a corrigé cela en 1988 et un certain nombre d'éléments semblables.

La dernière modification a été apportée uniquement à la partie VII. Le contenu de la partie VII y figurait déjà en bonne partie, mais le gouvernement lui-même avait dit qu'il s'agissait de dispositions de nature politique et non juridique. Alors, on a créé un objectif politique de promotion, mais pas une obligation de promotion.

On a aussi déterminé que Patrimoine canadien devait être en quelque sorte le chien de garde en administrant la chose en forçant les différents ministères à élaborer des plans de développement du bilinguisme. Ces ministères allaient jouer un rôle de coordination à ce chapitre. C'est pourquoi, je crois, beaucoup d'associations vous disent que si c'est interne, c'est plutôt le Conseil du Trésor qui devrait s'en occuper, et non le ministère du Patrimoine canadien. Il est certain qu'il faut mettre en place un mécanisme interne de contrôle. Peut-être que le Conseil du Trésor, théoriquement, est le bon organisme. Cependant, le Conseil du Trésor n'a pas toujours fait un très bon travail dans ce domaine. Je ne sais pas si on veut vraiment lui donner plus de responsabilités, à moins, évidemment, que le mandat soit beaucoup plus clair à ce chapitre.

**Le sénateur McIntyre :** Très bien. Merci.

**Le président :** Merci. Nous allons passer au deuxième tour, mais j'ai moi-même quelques questions à vous poser, monsieur Bastarache.

L'un des grands défis, c'est effectivement de donner plus de mordant à la loi. Comment le faire? Qu'est-ce qu'on inscrit dans un règlement et qu'est-ce qu'on inscrit dans la loi? On entend des points de vue divergents à ce sujet.

Vous avez mentionné plus tôt que vous aviez des idées quant à un tribunal administratif. J'aimerais entendre votre point de vue à ce sujet. Pouvez-vous également nous parler de cette

what should be in the regulations? Because we have heard that it is easier to amend the regulations, that they are weaker.

**Mr. Bastarache:** Section 20, for instance, essentially requires the federal government to offer services in both languages — and in some cases abroad or for a unique service —, but in general only where there is significant demand. That is all the act says.

So what do the regulations say? They set out rules for determining what constitutes significant demand. Is there a number? It was decided, for instance, that there had to be 3,000 people in a municipality who speak the language, or 20 per cent of the population if there were 5,000 people. It was purely mechanical. Community vitality did not enter into it. Suppose then that there have to be 2,000 people. The federal government offers services, but a new census says there are 1,950 people, so the services are cut. That happened in Manitoba and that is why there are lawsuits. It makes no sense. What does this say about the purpose of the act? Does it mean providing services where they are needed or where there are enough people who will use them?

As to Air Canada, it says it offers bilingual services at its counters, but on board, it only does so if the flight is from one bilingual airport to another. If I fly to Vancouver non-stop, I will receive services in French. If there is a stop in Regina on the way there, no services in French. What is the rationale behind this? This is the kind of regulations we have.

We also see this with the RCMP. In New Brunswick, the RCMP offers bilingual services. If you cross the border and go two more kilometres to Amherst, Nova Scotia, you will no longer receive services in French. As for people travelling the Trans-Canada Highway, they will receive services in one place but not another. These regulations do not make sense. What is the reasoning? The objective is simply a function of what is easier administratively or less expensive.

**The Chair:** What you are saying essentially is that the official languages regulations need to be strengthened. The underlying question is whether there should be separate regulations for each part of the act.

**Mr. Bastarache:** Not necessarily every part, but many of them, especially for those aspects pertaining to services to the public.

distinction entre ce qui devrait être contenu dans la loi et ce qui devrait plutôt apparaître dans la réglementation? Parce qu'on nous dit que la réglementation peut être modifiée plus facilement, que c'est moins solide, en fait.

**M. Bastarache :** Il y a, par exemple, à l'article 20, une disposition selon laquelle, essentiellement, le gouvernement fédéral est obligé d'offrir des services dans les deux langues — et dans certains cas à l'étranger ou lorsqu'il s'agit d'un service unique —, mais, en général, uniquement lorsque le nombre de personnes est assez important. C'est tout ce qui est indiqué dans la loi.

Alors, dans la réglementation, qu'est-ce qu'on fait? On établit des règles pour déterminer quand le nombre est assez important. Est-ce que c'est un nombre? Par exemple, on avait décidé, dans une municipalité, qu'il fallait qu'il y ait 3 000 personnes qui parlent la langue, ou 20 p. 100 de la population si on atteignait 5 000 personnes. Tout était mécanique. Il n'était pas question de la vitalité de la communauté. Supposons donc qu'il faut 2 000 personnes. Le gouvernement fédéral offre les services, mais il y a un nouveau recensement dans lequel on dénombre 1 950 personnes, donc on coupe les services. C'est arrivé au Manitoba, et c'est pour cette raison qu'il y a des poursuites. C'est illogique. Qu'est-ce que ça signifie par rapport à l'objet de la loi? S'agit-il de donner les services là où ils sont requis ou bien là où la population est suffisante pour s'en prévaloir?

Dans le cas d'Air Canada, celle-ci affirme offrir des services bilingues à ses guichets, mais dans l'avion, il faut pouvoir passer d'un aéroport bilingue à un autre. Si je vais à Vancouver sans escale, j'ai des services en français. Si j'ai une escale à Regina à l'aller, je n'ai plus de services en français. Quel est le raisonnement derrière cela? Voilà le type de règlements qu'on a.

Cette situation existe aussi à la GRC. Au Nouveau-Brunswick, la GRC offre des services bilingues. Si vous traversez pour vous rendre à Amherst, en Nouvelle-Écosse, deux kilomètres plus loin, vous n'avez plus de services en français. Dans le cas des gens qui se promènent sur la Transcanadienne, ils recevront les services ici, mais pas là, et de nouveau à un autre endroit. Ces règlements ne sont pas logiques. Pourquoi est-ce ainsi? Parce que l'objectif est simplement fonction de ce qui est plus favorable sur le plan administratif ou le moins coûteux.

**Le président :** Dans le fond, vous nous dites que la réglementation doit être renforcée dans le cas de la Loi sur les langues officielles. La question sous-jacente est de savoir si chacune des parties de la loi devrait être dotée d'une réglementation spécifique.

**M. Bastarache :** Pas nécessairement toutes les parties, mais une grande partie, surtout pour des éléments comme ceux-là, qui concernent les services au public.

I have already discussed this with the officials responsible for the regulations. They were unable to answer some of my questions. I asked them what the regulations were on a certain issue. They said they would have to look it up in their books. If that is the case, that means that members of the public do not know when they are entitled to services either.

The worst part of all this is the way demand is calculated. They wonder whether they should offer services in French in Saint-Boniface, and how to count the number of people that would represent significant demand. They wonder whether they should conduct a survey or use Statistics Canada data. If they use Statistics Canada data, they have to choose their criteria: either people who speak the language or people whose first language it is.

So that is what they did: They decided to count only those people who speak French most often at home. In our communities, the vast majority of young households are now exogamous. If the mother is anglophone, they will speak English at home more often, even if they are perfectly bilingual. Why? Because children speak to their mother more often than to their father. It is human nature and we are not going to change it. Why did the government choose this route?

To my mind, looking at the act objectively, demand is significant when anyone requests a service in French. In my opinion, anyone who speaks French could potentially request a service in French, but the Government of Canada says that is not the case.

**The Chair:** I do not want to monopolize our time, but I would like to hear your thoughts on the administrative tribunal. We have heard this recommendation often.

**Mr. Bastarache:** It would be similar to the Human Rights Commission. People submit complaints to that commission, and it conducts investigations and makes recommendations. If a person is not satisfied, they can appeal to the human rights tribunal. People can represent themselves before this administrative tribunal, but they can also be represented by lawyers. Like any tribunal, it can impose sanctions.

The big problem with sanctions against government organizations, and we were talking about Air Canada earlier, is determining the amount of the fine that would have an impact. If you fine Air Canada \$2,000 for some shortcoming, that is absolutely nothing to them. It does not even encourage them to comply with the act. It creates an administrative problem for them, but a fine of that amount is very inconsequential; it is like an operating tax. That is all it is to them.

J'ai déjà discuté avec des responsables de la réglementation. Ils n'étaient pas capables de répondre à certaines de mes questions. Je leur demandais quelle était la réglementation sur tel point. Ils me répondaient ceci : « Il va falloir que j'aille voir dans mes livres. » Si c'est le cas, ça veut dire que le public ne sait pas non plus à quel moment il a droit à des services.

La pire chose dans tout cela, c'est la façon de calculer les besoins. Ils se demandent s'ils doivent offrir des services en français à Saint-Boniface, et comment compter le nombre de personnes qui va représenter une demande importante. Ils se demandent s'ils doivent faire un sondage ou utiliser les chiffres de Statistique Canada. S'ils se servent des données de Statistique Canada, ils doivent choisir des critères : les gens qui parlent la langue ou les gens dont c'est la langue première.

Or, c'est ce qu'ils ont fait : ils ont décidé de compter seulement les personnes dont c'est la langue le plus souvent parlée à la maison. Dans nos communautés, maintenant, la grande majorité des jeunes ménages sont exogames. Si la mère est anglophone, ils vont parler plus souvent anglais à la maison, même s'ils sont parfaitement bilingues. Pourquoi? Parce que les enfants parlent plus souvent à leur mère qu'à leur père. C'est la nature humaine, et on ne va pas la changer. Pourquoi le gouvernement choisit-il cette avenue?

Il me semble que ce que la loi indique, si on la regarde objectivement, c'est que la demande est importante du moment que quiconque demande un service en français. Je crois que, potentiellement, tout le monde qui parle français peut demander un service en français, mais le gouvernement du Canada affirme que ce n'est pas le cas.

**Le président :** Je ne veux pas monopoliser le temps, mais j'aimerais entendre votre opinion sur le tribunal administratif. On a souvent entendu cette recommandation.

**M. Bastarache :** Ce serait un peu comme à la Commission des droits de la personne. C'est une commission à laquelle on présente des plaintes, qui fait des enquêtes et des recommandations. Si on n'est pas satisfait, on peut faire appel à un tribunal des droits de la personne. C'est un tribunal administratif devant lequel on peut se représenter soi-même, mais où cela peut aussi être fait par des avocats. Le tribunal peut, comme n'importe quel tribunal, imposer des sanctions.

Le gros problème avec les sanctions contre des organismes gouvernementaux, et nous parlions tantôt de l'exemple d'Air Canada, c'est de déterminer la somme de l'amende à imposer pour faire la différence. Si vous infligez 2 000 \$ en dommages à Air Canada comme sanction à un manquement, pour Air Canada, ce n'est absolument rien. Cela ne l'encourage même pas à suivre la loi. Cela lui crée un problème administratif, mais pour elle, une amende très faible, c'est comme une taxe de fonctionnement. C'est tout ce que cela représente pour elle.

What we need is for people to be able to appeal to a tribunal because it can issue an order and say, “You are required to do this,” such as hire bilingual staff or offer services in French.

**The Chair:** Thank you, Mr. Bastarache.

**Senator Mégie:** Mr. Bastarache, if I understand correctly, you said that, from the outset, you were not confident that the modernization of the Official Languages Act would improve its implementation.

Many people, including some of our witnesses, suggested the act should be reviewed every 10 years. If the modernization process itself does not have enough of an impact, should we focus more on reviewing the act every 10 years? What are your thoughts?

**Mr. Bastarache:** Reading the act today, I wonder what changes I could make to obtain much more bilingual services and for the recognition of francophones’ rights. I do not really see a lot of things to change. There are things to be changed that were identified through the courts and so forth, but they are not major changes.

Much more important is having an internal control mechanism, within government, in order to implement the act with commitment. Much greater commitment is needed for the implementation of federal-provincial agreements, for the monitoring of spending, and so forth, to truly have a grater impact on the community.

Further, it has been suggested that steps should be taken to address the impact of immigration in Canada. I do not know whether that can be done. These things would however have a much greater impact than a change to the wording of the act.

Right now, I think we really need changes to the regulations and to the implementation of the act more than changes to the act itself. If we say that section 20 is not properly implemented because services of equal quality are not provided or not provided everywhere they are needed, how could we change the act? The act states “where there is significant demand.” Do we really want to change that? If so, what should it say? Ultimately, political will is much more important than the wording used.

**Senator Gagné:** That is almost disheartening.

I see that you may have tempered your remarks because you are still saying that the way the regulations are implemented does not make sense, as to Part IV. In 2015, however, when you

Ce qu’il faut, c’est aller devant un tribunal, parce qu’il peut émettre une injonction et dire : « Je vous oblige à faire ceci ou cela », comme embaucher du personnel bilingue ou offrir des services en français.

**Le président :** Merci, monsieur Bastarache.

**La sénatrice Mégie :** Monsieur Bastarache, vous avez dit, d’entrée de jeu, et vous me direz si je vous ai bien compris, que vous n’étiez pas convaincu que la modernisation de la Loi sur les langues officielles permettrait de favoriser davantage sa mise en application.

Beaucoup de gens, parmi nos témoins, ont proposé une révision tous les 10 ans. Si la modernisation elle-même n’a pas trop de force, est-ce qu’on devrait mettre de l’énergie sur la révision aux 10 ans? Qu’en pensez-vous?

**M. Bastarache :** Je lis la loi aujourd’hui et je me demande quelles modifications je pourrais y apporter pour faire en sorte d’obtenir beaucoup plus de services bilingues et de reconnaissance des droits des francophones. Je ne vois pas vraiment beaucoup de choses à corriger. Il y a des choses à corriger qui ont été cernées dans le domaine judiciaire, et ainsi de suite, mais ce ne sont pas des changements importants.

Il serait beaucoup plus important d’avoir un contrôle interne, au sein du gouvernement, sur l’application de la loi de façon sérieuse; il faut beaucoup plus de sérieux dans les ententes fédérales-provinciales quant à leur mise en œuvre, au contrôle des dépenses, et cetera, si on veut avoir un impact plus grand sur la communauté.

Ensuite, on vous a proposé de faire quelque chose quant à l’impact de l’immigration au Canada. Je ne sais pas si cela se fait ou pas. Cependant, ces choses auraient beaucoup plus d’impact qu’un changement dans le texte de la loi.

À l’heure actuelle, je crois qu’on a davantage besoin d’apporter des changements à la réglementation et à la mise en œuvre de la loi plutôt qu’à la loi elle-même. Si on dit que l’article 20 est mal appliqué parce qu’on n’obtient pas des services de qualité égale ni des services partout où on en a besoin, comment va-t-on en modifier le texte? Le texte indique « là où la demande est suffisante ». Veut-on réellement modifier cet aspect? Si oui, que doit-on indiquer? Dans le fond, la volonté politique compte beaucoup plus que la terminologie qu’on emploie.

**La sénatrice Gagné :** C’est presque décourageant.

Je vois que vous avez peut-être adouci vos propos, parce que vous dites tout de même qu’on applique le règlement d’une façon illogique, pour ce qui est de la partie IV. Par contre, dans



appeared before the committee, you said that using an official mathematical threshold was patently unconstitutional.

**Mr. Bastarache:** Yes. I think it is contrary to section 20, not of the act, but of the Charter. The Charter does not refer to significant demand from the francophone minority. If the system is based on that concept, I consider the current system unconstitutional.

**Senator Gagné:** The regulations, yes, as long as we do not limit the scope of the act. As to Part IV, calculating significant demand is limiting.

**Mr. Bastarache:** It is like the example I gave regarding the public hearings on pipelines. The National Energy Board does not make any decisions; it makes recommendations to cabinet. The Department of Justice states, however, that the NEB has a judicial function. Do you know of a tribunal that makes recommendations? I do not. Tribunals make decisions. The department then claims that yes, there is a judicial function, and when the NEB consults the public, that is part of its judicial function.

I think there is a judicial function when a measure affects someone's rights. The rights in question, however, in the matter of a judicial body, those are the rights of applicants and respondents, not the rights of spectators in the room. Asking the public what they think is a public service, in my opinion. I do not understand how that falls under Part III.

Unless I am mistaken, we are amending the act because it runs counter to the spirit of the act. Do you think that is really someone who will implement the act honestly and properly? The same person might say, "We will hold public hearings in English only in Montreal, and that is fine because it is a judicial function, we have the right to choose the language, there is no obligation."

There was in fact a translation, but it was not provided by the government. It was the company itself that provided it voluntarily after meeting with us. I met with those people and negotiated with them to get the translation done and to provide interpretation at their own expense, not at the government's expense. They had no obligation to do that.

**Senator Moncion:** I would like to add something to your earlier question about the administrative tribunal. What powers does the commissioner have in an administrative tribunal such as the human rights tribunal?

**Mr. Bastarache:** It would not really change the commissioner's powers. We would almost have to remove the commissioner's right to appear before the courts. The

vos propos de 2015, quand vous êtes venu témoigner à notre comité, vous avez dit qu'en pratique, l'adoption d'un seuil formel et mathématique était manifestement inconstitutionnelle.

**M. Bastarache :** Oui. Je crois que c'est contraire à l'article 20, non pas de la loi, mais de la Charte. Dans la Charte, on ne mentionne pas la notion de demande importante de la part de la minorité francophone. Si on établit un système fondé sur cette notion, d'après moi, le système en place est inconstitutionnel.

**La sénatrice Gagné :** Les règlements, c'est bien, pourvu qu'on ne limite pas la portée de la loi. Par rapport à la partie IV, quand on fait un calcul de la demande importante, ça a pour effet de limiter.

**M. Bastarache :** C'est comme l'exemple que je vous donnais au sujet des séances publiques dans le dossier des oléoducs. L'Office national de l'énergie ne prend aucune décision; il fait une recommandation au Cabinet. Le ministère de la Justice, lui, affirme que l'office a une fonction judiciaire. Connaissez-vous un tribunal qui fait des recommandations? Moi, non. Les tribunaux prennent des décisions. Ensuite, le ministère prétend que oui, c'est une fonction judiciaire, et que lorsque l'office consulte le public, cela fait partie de la fonction judiciaire.

Je crois que la fonction judiciaire entre en jeu lorsqu'une mesure touche les droits de quelqu'un. Cependant, les droits en question dans un procès ou une entreprise judiciaire, ce sont les droits des demandeurs et des défendeurs, pas les droits des spectateurs dans la salle. Lorsqu'on demande au public ce qu'il pense, d'après moi, on lui rend un service public. Je ne peux pas comprendre que cela fasse partie de la partie III.

Si je me trompe, qu'on modifie la loi, parce que c'est contraire à l'esprit de la loi. Pensez-vous que c'est vraiment quelqu'un qui se dit qu'il va appliquer la loi de façon honnête et correcte? La même personne pourrait dire ceci : « Nous ferons des audiences publiques en anglais seulement à Montréal, et c'est correct, puisque s'il s'agit d'une fonction judiciaire, nous avons le droit de choisir la langue, il n'y a pas d'obligation. »

En fait, il y a eu une traduction, mais elle n'était pas gouvernementale. C'est la compagnie elle-même qui l'a faite volontairement après nous avoir rencontrés. J'ai rencontré ces gens et j'ai négocié avec eux pour qu'ils fassent la traduction et qu'ils prévoient l'interprétation à leurs frais, pas aux frais du gouvernement. Ils n'avaient aucune obligation de le faire.

**La sénatrice Moncion :** Je vais ajouter à votre question de tout à l'heure concernant le tribunal administratif. Quels sont les pouvoirs du commissaire dans un tribunal administratif, par exemple, si on regarde les droits de la personne?

**M. Bastarache :** Cela ne changerait pas vraiment les pouvoirs du commissaire. Il faudrait presque lui enlever le droit d'aller devant les tribunaux. Le commissaire fait ses enquêtes et ses

commissioner conducts investigations and makes recommendations. If the recommendations are not accepted by the complainant, however, that party can appeal to the administrative tribunal. So there would have to be a chairperson of the administrative tribunal who would have those powers, and who is not the commissioner.

**Senator Moncion:** Who is not the commissioner. Regarding something I said earlier, that commissioners do not have the power to impose sanctions, that applies to all appointments, whether the ethics commissioner or any other commissioner.

**Mr. Bastarache:** No. In general, they make recommendations and findings, and the government is usually expected to follow their recommendations or accept their conclusions.

**Senator Moncion:** Last summer, when we met Senator Joyal, he said that a number of years ago there was a fund to finance cases. That fund was eliminated, but people still have the right to take legal action. The difference is that cases are now funded by people who have to come up with the money.

**Mr. Bastarache:** The government announced that it would create a new program. That was more than a year ago, and the program has still not been established. This new program will be sorely lacking because the government has the same budget as it had before, but it has broadened the themes under which cases can be based.

Something else the government has done for minorities, which is the most important, is the implementation of section 23 on education rights. Under the new program, education cases would be funded only if they involve new issues. If people want to open a new school and the government refuses to do so, that is not really a new issue, legally speaking. But if that kind of case is not funded, what kind of cases will be funded in this area? I think there are too many ambiguities, which can be problematic.

The funding set aside for cases actually falls far short of what is needed. The lawyers will have to work for very little or do a lot without being paid. I think the maximum is \$150,000. The case we brought in New Brunswick regarding health cost \$500,000, I think. That is far from the \$150,000 allocated.

**Senator Moncion:** There is a huge shortfall.

**The Chair:** When the Quebec Community Groups Network appeared before the committee, it suggested that the obligations under the act be extended to all federally regulated industries, such as aviation and banking. That could include obligations

recommandations. Cependant, si les recommandations ne sont pas acceptées par la partie qui a fait la plainte, celle-ci peut aller devant le tribunal administratif. Alors, il faudrait qu'il y ait un président du tribunal administratif qui aurait ces pouvoirs-là et qui ne serait pas le commissaire.

**La sénatrice Moncion :** Qui n'est pas le commissaire. Je fais référence à quelque chose que j'ai dit plus tôt, quant au fait que les commissaires n'ont pas de pouvoirs de sanction, et ce, pour toute nomination, que ce soit à l'éthique ou autre.

**M. Bastarache :** Non. Généralement, ils font des recommandations ou des constats et, normalement, on s'attend à ce que le gouvernement suive leurs recommandations ou accepte leurs conclusions.

**La sénatrice Moncion :** Lorsqu'on a rencontré le sénateur Joyal, avant l'été, il nous avait mentionné qu'il y a plusieurs années, un fonds existait pour financer des causes. Ce fonds a été éliminé, mais on a toujours le droit de faire une poursuite. Aujourd'hui, cependant, les causes sont financées par les gens qui doivent rassembler des fonds.

**M. Bastarache :** Le gouvernement a annoncé qu'il allait créer un nouveau programme. Il y a plus d'un an de cela, mais le programme n'est toujours pas sur pied. Ce nouveau programme sera très insuffisant, parce que le gouvernement dispose du même budget qu'il avait auparavant, mais il a élargi les thèmes sur lesquels on peut fonder des causes.

L'autre chose qu'a faite le gouvernement pour les minorités, ce qui est le plus important, c'est l'application de l'article 23 sur les droits scolaires. Dans le nouveau programme, il est mentionné qu'il financerait seulement les causes scolaires s'il s'agissait de nouvelles questions. Si on veut fonder une école et que le gouvernement refuse de le faire, ce n'est pas vraiment une nouvelle question sur le plan juridique. Cependant, si on ne finance pas ce type de cause, que va-t-on financer dans ce domaine? Je crois qu'il y a beaucoup d'ambiguïtés et que cela peut poser des problèmes.

En effet, les montants prévus pour mener des causes sont très insuffisants. Il va falloir que les avocats travaillent à des taux très bas ou qu'ils fassent beaucoup de choses sans être payés. Je crois que le maximum est de 150 000 \$. La cause qu'on avait présentée sur la santé au Nouveau-Brunswick avait coûté 500 000 \$, je crois. On est loin du montant avec l'enveloppe de 150 000 \$.

**La sénatrice Moncion :** Il y a un gros manque à gagner.

**Le président :** Le Quebec Community Groups Network a proposé, lors de son passage devant le comité, d'étendre les obligations de la loi à l'ensemble des industries régies par la réglementation fédérale, telles que le secteur de l'aviation et le

under Part IV and Part V or a range of broader obligations. Do you think that would be possible?

**Mr. Bastarache:** That is what Quebec did to try to control labour law and the composition of boards of directors, within the scope of its jurisdiction.

You may recall — I am over 70 and I remember — that there was a big debate about whether banks would be required to issue bilingual cheques. It is that kind of thing.

In New Brunswick, as you know, I led a commission to reform the law and was asked what could be done in the private sector. I said we had to start with the first step, which was to create obligations in all sectors affecting consumer rights and safety. Next was the requirement for home and auto insurance contracts to be bilingual. There was also the issue of posting workplace safety standards. These are all things that affected companies, but we did not go any further because we thought it would create even more opposition to the Official Languages Act.

Last year, we finally got the obligation for professional bodies such as the bar association and the medical association to offer bilingual services. In New Brunswick, the matter is still before the courts because the nurses association did not accept the obligation to offer completely bilingual services as a condition for entry into the profession.

**The Chair:** Thank you for your testimony, Mr. Bastarache. Thank you as well for all you have done to advance linguistic rights in Canada. Your name is well-known to those interested in the official languages. Thank you for your contribution.

(The committee adjourned.)

secteur bancaire. Il pourrait s'agir d'obligations en vertu des parties IV et V ou encore d'un ensemble plus large d'obligations. Pensez-vous que ce serait possible?

**M. Bastarache :** C'est ce que le Québec a fait pour essayer de contrôler, dans son domaine de compétences, le droit du travail et la composition des conseils d'administration.

Vous vous souvenez peut-être — j'ai plus de 70 ans, je m'en souviens — qu'il y avait eu tout un débat à savoir si les banques allaient être obligées d'émettre des chèques bilingues. C'est un peu cela.

Au Nouveau-Brunswick, comme vous le savez, j'avais mené une commission sur la réforme de la loi, et on m'avait demandé ce qu'on pouvait faire dans le domaine privé. J'avais répondu qu'il fallait faire une première étape, c'est-à-dire créer des obligations dans tous les domaines où on touche à la sécurité ou aux droits des consommateurs. Alors, il y a une obligation voulant que les contrats d'assurance automobile et habitation soient bilingues. Il y avait également la question de l'affichage pour les normes de sécurité au travail. Ce sont toutes des choses qui touchaient les compagnies, mais on n'est pas allé plus loin, parce qu'on s'est dit qu'on allait susciter encore plus d'opposition à la Loi sur les langues officielles.

Nous avons finalement obtenu, l'an dernier, l'obligation pour les organismes professionnels, comme le barreau et l'association des médecins, d'offrir des services bilingues. Au Nouveau-Brunswick, le dossier est encore devant les tribunaux, parce que l'association des infirmières n'accepte pas l'obligation d'offrir des services complètement bilingues pour l'admission à la profession.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Bastarache, de votre témoignage. Je vous remercie également de tout le travail que vous avez fait pour l'avancement des droits linguistiques au Canada. Votre nom n'est pas étranger à ceux qui s'intéressent à la question des langues officielles. Merci de votre contribution.

(La séance est levée.)

---

WITNESSES

*As individuals:*

Françoise Enguehard, Author and Journalist;  
Marie-France Kenny, Chief Executive Officer, Dualicom Inc.;  
The Honourable Michel Bastarache, former Justice of the Supreme  
Court of Canada.

TÉMOINS

*À titre personnel :*

Françoise Enguehard, auteure et journaliste;  
Marie-France Kenny, présidente-directrice générale, Dualicom Inc.;  
L'honorable Michel Bastarache, ancien juge de la Cour suprême du  
Canada.