



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, March 6, 2002

Issue No. 27

Fourth meeting on:

Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French).

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 6 mars 2002

Fascicule n° 27

Quatrième réunion concernant:

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002
(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:55 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pearson (7).

Other senators present: The Honourable Senators Gauthier and Grafstein (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Molly Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

Mr. Tremblay and Mr. Newman made an opening statement and answered questions.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002
(44)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gauthier et Grafstein (2).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Molly Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 23 des délibérations du comité du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles.

M. Tremblay et M. Newman font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 3:55 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met to continue with our consideration of Bill S-32, to amend the Official Languages Act, fostering of English and French.

We have before us today Mr. Newman, who is the general counsel of the constitutional and administrative law section with the Department of Justice and Mr. Tremblay, who is also with the Department of Justice.

Mr. Tremblay, please proceed.

[*Translation*]

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Honourable senators, I would like to start by thanking the committee for allowing the Department of Justice to appear before you today on this important matter.

Since 1998, I am Senior Counsel of the Official Languages Law Group of the Department of Justice. This small team of specialized lawyers, most of whom are with me here today, is responsible for providing and coordinating legal opinions and advice on language rights issues under the Constitution Act, 1867, the Charter of Rights and Freedoms, the Official Languages Act, the Criminal Code, and all related legislation of a linguistic nature, be it federal, provincial or territorial.

The group is also responsible for developing and coordinating the Attorney General of Canada and the government's position in language rights cases and providing litigation support. Finally, the group participates in the implementation of the federal government's commitment to the advancement of English and French under Part VII of the Official Languages Act.

Within the Department's hierarchy, the Group reports directly to the Associate Deputy Minister, Mario Dion, who is a member of the Committee of Deputy Ministers on Official Languages and who is also the department's official languages champion.

I am accompanied by Warren Newman, General Counsel with the Constitutional Administrative Law Section. Mr. Newman will address the legislative history of language rights and will set Part VII of the Official Languages Act in its general context. He will bring to the discussion of the nature of the Government of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais) se réunit aujourd'hui à 15 h 55 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: À l'occasion de cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous poursuivons notre examen du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

Nous accueillons aujourd'hui M. Newman, qui est avocat général à la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice, et M. Tremblay, lui aussi du ministère de la Justice.

Monsieur Tremblay, allez-y.

[*Français*]

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, j'aimerais d'abord remercier le Comité d'accorder au ministère de la Justice l'occasion de venir témoigner sur cette importante question.

Depuis 1998, j'occupe le poste d'avocat-conseil du Groupe du droit des langues officielles au ministère de la Justice. Cette petite équipe de juristes spécialisés, dont la plupart des membres m'accompagnent aujourd'hui, est chargée de fournir des conseils juridiques au gouvernement du Canada sur toutes les questions de droits linguistiques qui découlent de la Loi constitutionnelle de 1867, de la Charte sur les droits et libertés, de la Loi sur les langues officielles, du Code criminel et de toute autre loi de nature linguistique, qu'elle soit fédérale, provinciale ou territoriale.

Le Groupe est également chargé de l'élaboration et de la coordination de la position du procureur général et du gouvernement du Canada dans les affaires linguistiques qui sont portées devant les tribunaux. Le Groupe participe à la mise en oeuvre de l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion du français et de l'anglais, tel que prévu à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Au niveau hiérarchique, le Groupe relève directement du sous-ministre délégué à la Justice, M. Mario Dion, qui siège au comité des sous-ministres responsables sur les langues officielles et qui est le champion des langues officielles du ministère de la Justice.

Je suis accompagné de Me Warren Newman, avocat général au sein de la section de droit administratif et constitutionnel. Il abordera aujourd'hui l'origine législative des droits linguistiques et situera ainsi la Partie VII de la Loi sur les langues officielles dans son contexte. Il apportera à la discussion de la nature de

Canada's commitment towards the promotion of English and French the perspective of a constitutional law expert who has worked in the area of language rights over the past several years.

If the committee allows, I will then present the position put forward by the Attorney General of Canada on the scope of Part VII of the Official Languages Act. Of course, it will be a pleasure for us to answer any questions you may have.

Before I turn the presentation over to Mr. Newman, I wish to indicate that our role as legal counsel for the Government of Canada imposes certain constraints. Thus, the legal opinions given by the Department of Justice to various federal institutions are protected by solicitor-client privilege.

I also wish to point out that it is not for us to evaluate whether the enactment of Bill S-32 is necessary or desirable. While the Minister of Justice is responsible generally for the Official Languages Act before Parliament, the Minister of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation, by federal institutions, of these commitments set out in section 41 of the Official Languages Act. It is therefore the Department of Canadian Heritage Canada that has the responsibility of elaborating the Government of Canada's position on this bill, in cooperation with our department and with Minister Dion as the minister responsible for coordinating official languages matters.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: It gives me great pleasure to appear before your committee. I have participated in the work of this committee on several occasions, and I have always been impressed by the quality of the debate.

I was privileged to work with Senator Gauthier in his capacity as joint chair of the Joint Parliamentary Committee on Official Languages, an experience I very much appreciated.

I must say that I was responsible for the development of the legislative proposals of the bill in 1988. I attended the debate in both houses and appeared before both committees that studied the new Official Languages Act.

I hasten to note that my participation makes me neither the trustee of the 1988 act nor the guardian of the legislative intent behind the statute, but I may be able to shed some useful light on the interpretation of its provisions.

I will not have time to broach all of the items covered in my brief. I have tried to provide senators with background, starting with the Official Languages Act of 1969, and covering the parliamentary resolution of 1973, the adoption of amendments to the Criminal Code regarding the language of the accused, introduced by the Minister of Justice in 1978, and the enactment of the Charter of Rights and Freedoms as well as the impact it had on the principle of equality of English and French as to their use in federal institutions.

l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion du français et de l'anglais, la perspective d'un constitutionnaliste qui oeuvre depuis plusieurs années dans le domaine des droits linguistiques.

Je présenterai ensuite les prises de position du procureur général du Canada à l'égard de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

Avant de céder la parole à Me Newman, je tiens à indiquer d'emblée que notre rôle à titre de conseiller juridique au gouvernement du Canada nous impose certaines contraintes. Comme les membres du comité le comprendront sûrement, les avis juridiques que le ministère de la Justice a émis à l'intention des institutions fédérales bénéficient du secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Il ne nous revient pas, à titre de conseillers juridiques, d'évaluer si l'adoption du projet de loi présenté aujourd'hui est souhaitable ou nécessaire. Alors que le ministre de la Justice assume la responsabilité générale de la Loi sur les langues officielles devant le Parlement, la responsabilité à l'égard de la coordination de la mise en oeuvre par les institutions fédérales de l'engagement prévu à l'article 41 de la Loi sur les langues officielles incombe à la ministre du Patrimoine canadien. Ce ministère assume la responsabilité de l'élaboration de la position du gouvernement à l'égard du projet de loi devant vous aujourd'hui, en collaboration avec notre ministère et avec le ministre coordonnateur des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion.

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif, ministère de la Justice: Il me fait le plaisir de témoigner devant ce comité. J'ai déjà assisté aux travaux de ce comité à quelques reprises et j'ai toujours été impressionné par la qualité des débats.

J'ai eu la chance de travailler avec le sénateur Gauthier quand il était le coprésident du Comité mixte parlementaire sur les langues officielles. Ce fut une expérience inoubliable.

Je me dois de signaler que j'ai été le chargé du projet de la loi de 1988. J'ai préparé les propositions législatives. J'ai assisté aux débats devant les deux Chambres et devant les deux comités qui se sont penchés sur l'adoption de la nouvelle loi sur les langues officielles.

Cela ne me rend en aucune façon le fiduciaire de la loi ou le gardien de l'esprit du législateur, mais je serai en mesure d'apporter un éclairage utile à l'interprétation des dispositions la loi.

Je n'aurai pas le temps d'aborder tous les articles soulevés dans mon mémoire. J'ai essayé de préparer, à l'intention des sénateurs, une espèce de cheminement à partir de la Loi sur les langues officielles de 1969, en passant par la résolution parlementaire de 1973, l'adoption des modifications au Code criminel touchant la langue de l'accusé, présentées par le ministère de la Justice en 1978, et l'avènement de la Charte des droits et libertés ainsi que l'effet de celle-ci sur le principe d'égalité d'utilisation du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales.

The main purpose of the Official Languages Act of 1988 was to provide a better legislative framework for implementing the constitutional rights and obligations entrenched in subsections 16(1) to 20(1) of the Charter, in other words, the provisions relating to Parliament and its institutions.

In that light, the Special Committee of Deputy Ministers undertook to modernize or update the Act of 1988. The Prime Minister subsequently tasked them with implementing the recommendations.

In my brief, I provide an overview of the Official Languages Act of 1988. I did so because I think it is necessary to place section 41, the reform proposed by the Honourable Senator Gauthier and the amendments of the Commissioner of Official Languages, within the context of the act. It is very important to clearly understand the scope of the various parts of the act. I took the time to point out the links between Parts I to V of the act and sections 16 to 20 of the Charter, starting on page 6, and the fact that these parts include court remedy, with the exception of Part III, for reasons that we can discuss later. They are also protected by a primacy clause.

Parts VI and VII of the Act set out government commitments. The wording of these provisions is completely different from the wording used to create the rights and obligations under the first five parts of the act.

I want to address the nature of the commitment in Part VII of the act. I mention the nature of this commitment in one of the sections of my brief. Section 41 of the act contains a formal statement of policy on behalf of the Government of Canada. That declared policy is to advance Canada's linguistic duality to enhance the vitality and support the development of English and French linguistic minority communities. This commitment is solemn, permanent and visible.

Only a statute enacted by the Parliament of Canada could amend or modify this commitment. As you know, the Minister of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation of the commitment. Section 43 of the act sets out the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage to take such measures as the Minister deems appropriate to advance the equality of status and the use of English and French in Canadian society.

This part is built on the principle of advancement of official languages that underlies subsection 16(3) of the Charter. The implementation of this commitment as well as the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage are very broad. Their realization depends not only on establishing and managing priorities and allocating funds and other available resources, but also, to a large extent, on the cooperation of many other actors, which are not all within the legislative and regulatory control of the federal government.

At the time the Official Languages Act of 1988 was introduced, certain provinces questioned the constitutional validity of Part VII, the aims of which go beyond federal legislative

La Loi sur les langues de 1988 avait comme intention principale de fournir un meilleur cadre législatif pour la mise en oeuvre des droits linguistiques, et surtout des droits et obligations constitutionnalisés par les paragraphes 16 (1) à 20 (1) de la Charte, c'est-à-dire les dispositions qui relèvent du Parlement et de ses institutions.

Dans cette optique, la modernisation de la loi ou l'actualisation de la Loi de 1988 a été abordée par le comité spécial des sous-ministres qui s'est penché sur la question, et ensuite par les trois ministres convoqués par le premier ministre pour mettre en oeuvre leurs recommandations.

Dans mon texte, je présente un survol de l'ensemble de la Loi sur les langues de 1988. Je le fais parce que je crois qu'il est nécessaire de situer l'article 41, la réforme proposée par l'honorable sénateur Gauthier et les modifications de la commissaire aux langues officielles, dans le contexte de la loi. Il est très important de bien saisir la portée des différentes Parties de la loi. J'ai pris la peine de signaler les liens entre les Parties I à V de la loi aux articles 16 à 20 de la Charte, aux pages 6 et suivantes, et le fait que ces parties sont assorties d'un recours judiciaire, sauf la Partie III, pour des raisons que nous pourrions aborder plus tard. Elles bénéficient aussi d'une clause de primauté.

Quant aux Parties VI et VII de la loi, ces Parties renferment des engagements de la part du gouvernement. Le libellé de ces dispositions est tout à fait différent de celui qu'on emploie lorsqu'on veut créer des droits et obligations en vertu des cinq premières Parties de la loi.

Je vais aborder la nature de l'engagement de la Partie VII de la loi. Je mentionne d'ailleurs dans une rubrique la nature de cet engagement. L'article 41 de la Loi renferme un énoncé d'orientation formel de la part du gouvernement. Il s'agit de promouvoir la dualité linguistique du pays, de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones. Cette orientation est solennelle, permanente et visible.

Seule une loi adoptée par le Parlement pourrait modifier cet engagement. Comme vous le savez déjà, la mise en oeuvre de l'engagement est assurée par un mécanisme de coordination qui relève d'abord du ministre du Patrimoine canadien. Ce ministre a une mission particulière contenue à l'article 43. Le ministre doit prendre les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression de l'égalité du statut de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Cette partie s'inspire du principe de progression des langues officielles renfermé à l'article 16 (3) de la Charte. La mise en oeuvre de cet engagement et la mission particulière du ministre du Patrimoine canadien sont assez vastes. Leur réalisation dépend non seulement de l'établissement et de la gestion des priorités, et de la répartition des fonds et autres ressources disponibles, mais également de la collaboration de plusieurs autres intervenants, qui ne relèvent pas toujours du contrôle législatif et réglementaire fédéral.

Au moment de la présentation de la Loi sur les langues officielles de 1988, certaines provinces se sont interrogées sur la validité constitutionnelle de la Partie VII, parce que les objectifs

jurisdiction. These provinces were reassured as to the validity of Part VII by the fact that it is based on the federal spending power, and because this part of the act is not regulatory, but rather, program-oriented in nature. By way of analogy, I point out — when I prepared my brief for February 21, this was a rather minor matter that has been talked about a great deal since, that section 46 of the Constitution Act, 1982, covers the commitment of the Parliament of Canada and the federal government as well as the provinces with respect to equalization.

I also point out that, in the view of many legal scholars, the commitment is probably not justiciable. Moreover, the Honourable Senator Beaudoin, in his excellent book on federalism in Canada, states that the court may say that the federal government must commit, but it cannot determine the amounts to be spent. That would mean getting involved in the parliamentary sphere with respect to the constitutional commitment.

For my part, I express no view herein as to the scope or possible application of the latter constitutional commitment. I mention it only to demonstrate that a commitment is not necessarily of the same order as a justiciable right or duty.

The first five parts of the Official Languages Act are drafted in terms of legal rights and obligations that are, for the most part, tangible and precise, and thus more properly susceptible of judicial review and control. Part VII, on the other hand, deals with a broad and permanent government policy, the implementation of which requires the input of many actors within federal institutions and Canadian society at large.

The courts are little inclined to conduct a fastidious exercise of second-guessing political decisions allocating resources, as long as decision-makers act reasonably, in accordance with the values that underlie our Constitution.

In administrative law, these matters turn not so much on the question of justiciability *per se* but more on the appropriate degree of deference to be accorded by the courts to governmental decision-makers. The Supreme Court has adopted a pragmatic and functional approach to determining the appropriate standard of judicial review in a given case.

In the *Pushpanatan* case, Mr. Justice Bastarache made some observations which appear to me to be particularly apposite when one examines the type of decision-making contemplated by Part VII of the Official Languages Act. The following excerpt is on page 11 of my brief:

Where the purposes of the statute and of the decision-maker are conceived not primarily in terms of establishing rights between parties, or as entitlements, but rather as a delicate balancing of different constituencies, then the appropriateness of court supervision diminishes.

Mention is also made of certain polycentric policy considerations which involve a large number of interlocking and interacting interests and considerations.

dépassent largement les champs de compétence législative fédérale. Ces provinces ont été rassurées par le fait que cette Partie de la loi est fondée sur le pouvoir fédéral de dépenser, et parce que la Partie VII n'est pas de nature réglementaire mais plutôt de nature « programmatrice ». Par analogie, je soulève — lorsque j'avais écrit mon document pour le 21 février, c'était une question tout à fait anodine et il a coulé beaucoup d'encre depuis lors — que l'article 46 de la Loi constitutionnelle de 1982 touche l'engagement du Parlement et du gouvernement fédéral ainsi que des provinces quant à la péréquation.

Je souligne tout simplement que, de l'avis de plusieurs juristes, cet engagement n'est probablement pas justiciable. D'ailleurs, l'honorable sénateur Beaudoin, dans son excellent ouvrage sur le fédéralisme au Canada, a mentionné que la cour pourrait dire que le fédéral doit s'engager mais elle ne peut se prononcer sur les sommes dépensées. Ce serait intervenir dans la sphère parlementaire et ce, par rapport à l'engagement constitutionnalisé.

Je n'exprime aucun avis sur la portée éventuelle de cet engagement, mais je le mentionne pour démontrer que l'engagement n'est pas nécessairement du même ordre qu'une obligation, un droit justiciable.

Les cinq premières parties de la Loi sur les langues spéciales sont rédigées en fonction de droits et obligations concrets et précis, davantage susceptibles de vérification et de contrôle par un tribunal. La Partie VII, par contre, vise une orientation gouvernementale vaste et permanente, dont la mise en oeuvre doit mettre en contribution plusieurs intervenants.

Les tribunaux sont plus enclins à exercer un contrôle judiciaire minutieux sur les décisions politiques de répartition de ressources, en autant que les décideurs agissent de façon raisonnable, conformément aux valeurs qui sous-tendent notre constitution.

En droit administratif, cela soulève moins les questions de la « justiciabilité » que du degré approprié de retenue judiciaire face aux décisions prises par les acteurs gouvernementaux. La Cour suprême a adopté une démarche pragmatique et fonctionnelle en ce qui concerne la détermination du nombre du contrôle judiciaire approprié.

Dans l'arrêt *Pushpanatan*, le juge Bastarache a fait certaines observations qui semblent très pertinentes lorsqu'on examine le genre de décisions visées par la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Le passage suivant apparaît à la page 11 de mon texte:

Lorsque les objectifs de la loi et du décideur sont définis non pas comme consistant à établir les droits des parties ou ce qui leur revient de droit, mais bien à réaliser un équilibre délicat entre divers intérêts, alors l'opportunité d'une supervision judiciaire diminue.

On mentionne certaines questions politiques dites polycentriques qui font intervenir un grand nombre de considérations et d'intérêts entremêlés et interdépendants.

According to Mr. Justice Bastarache, while judicial procedure is premised on a bipolar opposition of parties and interests, some problems require the consideration of numerous interests simultaneously, to concurrently balance benefits and costs for many different parties.

I know that this jurisprudence deals first and foremost with administrative decisions and decisions of administrative tribunals mandated to control them. I am aware that the Commissioner of Official Languages is not, of course, an administrative tribunal but rather an ombudsman, with functions including: to investigate, to report and to recommend.

Moreover, I quote an excerpt from one of the commissioner's annual reports which makes a distinction between the role of the commissioner as an ombudsman and the role of a tribunal which is much more formal. I feel that the unique and flexible and functions of the Commissioner of Official Languages would appear to be particularly apt for the investigation and resolution of issues related to the implementation by federal ministers of broad governmental policy commitments dealing with the advancement of official languages in Canadian society, as set out in Part VII of the Official Languages Act.

To conclude, I want to address certain questions that came to mind when we tried to understand the legislative intent. If Parliament had wanted to create an obligation or a right, why did it not word the act that way? In Parts IV and V, for example, the words "it is the duty of federal institutions" or "it is the duty of the Government of Canada" were used at least 14 times.

Why did it insist on using the term "commitment"?

Moreover, why did Parliament not simply add Part VII to the list of parts of the act covered by court remedy? Why did the Right Honourable Ramon John Hnatyshyn, when he was Minister of Justice and during his testimony, all the times he appeared before committee — and he did so several times, including before the Special Senate Committee — never treat Part VII that way? These are questions that need to be asked, and I must add that to claim that Parliament had, by some oversight, forgotten to clarify the judicially enforceable scope of section 41 of the act appears to me to distort the true intention of Parliament at the time of the enactment of the act. This intention is evident from the scheme of the act itself and its legislative history. For the same reasons, to argue that the position of the Department of Justice and the Attorney General of Canada as respects the scope of section 41 is a "minimalist" one seems to me to deform the accuracy of this position.

This is not to say that Part VII is but a pious wish, an empty shell. Such disparaging expressions tend to miss the point about the real significance of Part VII.

Part VII is eminently "political" in the most noble sense of the term. It reflects the solemn and perennial policy commitment of the Government of Canada. It is a policy infused with a vision of our country that aims to pass on the vibrant and flourishing heritage of our two official language communities to our children

Selon le juge Bastarache, la procédure des tribunaux judiciaires repose fondamentalement sur l'opposition bipolaire des parties et des intérêts, tandis que certains problèmes de nature politique exigent la prise en compte de nombreux intérêts, simultanément, de nature à assurer un équilibre entre les coûts et les bénéfices pour de nombreuses parties distinctes.

Je sais que cette jurisprudence touche d'abord et avant tout des décisions administratives et des décisions des tribunaux administratifs appelés à contrôler les premières. Je suis conscient que la commissaire aux langues officielles n'est pas un tribunal administratif mais plutôt un ombudsman, et que ses fonctions sont celles de faire enquête, de faire rapport et de faire des recommandations.

Je cite d'ailleurs un passage tiré d'un des rapports annuels de la commissaire, qui fait la distinction entre le rôle de la commissaire comme ombudsman et le rôle du tribunal qui est beaucoup plus formel. J'estime que le rôle unique et les fonctions plutôt souples de la commissaire aux langues officielles semblent être très adaptés à l'enquête et à la résolution des questions relatives à la mise en œuvre par des ministres fédéraux, des engagements gouvernementaux vastes ayant trait à la politique de progression des langues officielles visées par la Partie VII de la loi.

Pour terminer, j'aborderai certaines questions qui me sont venues à l'esprit au moment où on essayait de décortiquer l'intention du législateur. Si on avait voulu créer une obligation ou un droit, pourquoi n'aurait-on pas formulé la loi ainsi? Dans les Parties IV et V, par exemple, on a au moins à 14 reprises utilisé la terminologie suivante: «il incombe aux institutions fédérales» ou «il incombe au gouvernement fédéral».

Pourquoi s'est-on obstiné à utiliser le terme «engagement»?

Et de plus, pourquoi n'aurait-on pas tout simplement ajouté la Partie VII à la liste des autres parties visées par le recours judiciaire? Pourquoi le Très honorable Ramon John Hnatyshyn, lorsqu'il était ministre de la Justice et lors de son témoignage, dans toutes les comparutions qu'il a faites — et il en a faites plusieurs, y compris devant le Comité spécial du Sénat —, n'avait-il jamais traité de la Partie VII de cette manière? Ce sont des questions qu'on peut se poser, et je me dois d'ajouter que de prétendre que le Parlement a par mégarde oublié de clarifier la portée exécutoire de l'article 41 me semble dénaturer la véritable intention du Parlement au moment de l'adoption de la loi. Cette intention se dégage autant de l'économie de la loi elle-même que de son historique législatif. De même, soutenir que la prise de position du ministère de la Justice et du procureur général du Canada quant à la portée de l'article 41 constitue une position dite «minimaliste», me semble déformer la justesse de cette position.

Cela ne veut pas dire que la Partie VII n'est qu'un vœu pieux, une coquille vide. Les commentaires de ce genre tendent à déconsidérer l'importance réelle de la Partie VII.

La Partie VII est éminemment «politique», au sens le plus noble du terme. Elle renferme l'orientation politique, solennelle et permanente du gouvernement: une orientation empreinte d'une vision de notre pays qui léguera l'héritage vivant de nos deux grandes collectivités linguistiques à nos enfants et aux enfants de

and to our children's children. As the Honorable Senator Gauthier stated eloquently: "When one commits oneself, one keeps one's word". It is the responsibility of the members of both Houses of Parliament to ensure the respect of this commitment through the reporting and oversight mechanisms in the act.

Part VII is an integral part of the act. It binds the government. Under section 44 of the act, the Minister of Canadian Heritage must submit an annual report to Parliament. Under section 88, Parliament must designate a committee to receive the reports and monitor administration of the act.

Under section 56, it is the duty of the Commissioner of Official Languages to take all actions and measures to ensure compliance with the spirit of the act and the intent of the legislator in the administration of the affairs of federal institutions, including the advancement of English and French in Canadian society. The commissioner is empowered to conduct investigations concerning the implementation of Part VII, either on her own initiative or pursuant to complaints, and to report and make recommendations.

The powers of Parliament, of its senior official and agent, the Commissioner of Official Languages, and of the parliamentary committee, to monitor compliance with Part VII and the commitment of the federal government as regards linguistic duality in Canada, are far from negligible. Chief Justice Dickson of the Supreme Court of Canada had the following to say about similar reporting powers in the *Auditor General* case in 1989:

... in the circumstances, a political remedy of this nature is an adequate alternative remedy. The Auditor General is acting on Parliament's behalf carrying out a quite essentially parliamentary function, namely, oversight of executive spending...

... Where Parliament had indicated in the Auditor General Act that it wishes its own servant to report to it [...], it would not be appropriate for this Court to consider granting remedies ...

The adequacy of the s.7(1)(b) remedy must not be underestimated.

A report by the Auditor General to the House of Commons brings the matter to public attention. It is open to the opposition in Parliament to make the issue part of the public debate and the public's assessment will also weigh in the balance. Thus, the remedy has an important role to play in strengthening Parliament's control over the executive, in the opinion of Chief Justice Dickson.

In conclusion, Part VII reflects the commitment of the Government of Canada to the promotion of linguistic duality, a fundamental characteristic of our country. It also provides a better legislative framework for the programs of the Department of Canadian Heritage. The effective implementation of the

nos enfants. Comme le sénateur Gauthier l'a dit de façon éloquente: «Lorsqu'on s'engage, on tient parole». Il est du devoir des représentants des deux Chambres du Parlement de veiller au respect de cet engagement par l'entremise des mécanismes de rapport et de surveillance qui font partie de la loi elle-même.

La Partie VII constitue une partie intégrante de la loi. Elle lie le gouvernement. En vertu de l'article 44 de la loi, le ministre du Patrimoine canadien doit déposer un rapport annuel au Parlement. En vertu de l'article 88, le Parlement doit désigner un comité pour recevoir ces rapports et pour suivre l'application de la loi.

En vertu de l'article 56, il incombe à la commissaire aux langues officielles de prendre toutes les mesures visant à faire respecter l'esprit de la loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, dont la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. La commissaire est autorisée à mener des enquêtes par rapport à la mise en œuvre de la Partie VII, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes, et à présenter ses rapports et recommandations.

Les pouvoirs dont disposent le Parlement et son haut fonctionnaire et mandataire, la commissionnaire aux langues officielles ainsi que son comité parlementaire, pour veiller au respect de la Partie VII et de l'engagement du gouvernement fédéral envers la dualité linguistique canadienne, sont donc loin d'être négligeables. Voici ce que le juge en chef Dickson de la Cour suprême du Canada a dit dans l'affaire du *Vérificateur général* en 1989 à propos de certains pouvoirs de recommandations et de rapports semblables:

[...] dans les circonstances, un recours politique de cette nature constitue un recours approprié. Le vérificateur général agit au nom du Parlement dans l'exercice d'une fonction essentiellement parlementaire, à savoir la surveillance des dépenses de l'exécutif [...]

[...] Étant donné que le Parlement a indiqué dans la Loi sur le vérificateur général qu'il souhaitait que son propre préposé lui fasse rapport [...], il ne serait pas opportun que cette Cour envisage d'accorder réparation [...]

Le caractère approprié du recours fondé sur l'al.7(1)(b) ne doit pas être sous-estimé.

Dans son rapport à la Chambre, le vérificateur général porte l'affaire à l'intention du public. L'Opposition est libre d'en faire un objet de débat et l'évaluation de l'opinion publique pèse dans la balance également. Le recours joue donc, selon le juge en chef Dickson, un rôle important, renforçant le rôle du Parlement sur l'exécutif.

En conclusion, la Partie VII vise à souligner l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion de la dualité linguistique, une caractéristique fondamentale de notre pays. Elle vise également à fournir un meilleur cadre législatif pour les programmes du ministère du Patrimoine canadien. La mise en

Official Languages Act rests upon a delicate balance between governmental action and administrative, parliamentary and judicial recourse.

Mr. Tremblay: The work of this committee has focused to a large extent on the interpretation of section 16 of the Charter. As a result, I feel that it is appropriate to provide some clarification as to the position of the Attorney General of Canada on subsection 16(1) and (3) of the Charter.

Part VII of the Official Languages Act is an illustration of the principle of advancement of equality of status or use of English and French through legislative means provided for in subsection 16(3) of the Charter. What exactly does this commitment mean legally and practically speaking? In its intervenor's factum in the Montfort Hospital case, a well-known file, the Attorney General of Canada argued that this principle enunciates a very significant rule of constitutional interpretation. Subsection 16(3) provides that nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

A number of people seem to confuse subsection 16(1), which affirms the principle of the substantive equality of existing language rights, and subsection 16(3) of the Charter. Let us set the record straight! In *Beaulac*, the Supreme Court confirmed that the scope of subsection 16(1) of the Charter is distinct from that of subsection 16(3):

The idea that s. 16(3) of the Charter, which has formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada in the *Jones* case, supra, limits the scope of s. 16(1) must also be rejected.

The two provisions have distinct meaning.

In the same case, Justice Bastarache indicated that the application of the principle of advancement is illustrated by the enactment of the Official Languages Act of 1988, which goes beyond the constitutional requirements. What is the substance of this principle? *Beaulac* shows us that the principle of advancement of English and French, which was firmly expressed by the Supreme Court of Canada in 1975, in *Jones*, recognizes that constitutional guarantees build floors for language rights, not ceilings.

[English]

Some have argued, before this committee and elsewhere, that this principle creates a constitutional duty on the part of governments to constantly and progressively do more and to add to the bundle of rights already granted by the Constitution and the Official Languages Act. Recently, in the *Montfort Hospital* case, the Court of Appeal of Ontario dealt with similar arguments. The court confirmed that subsection 16(3) of the Charter rests on the principle established in *Jones* that the Constitution sets a floor, not a ceiling. It went on to add:

oeuvre efficace de la loi repose sur un équilibre délicat entre l'action gouvernementale et les recours administratif, parlementaire et judiciaire.

M. Tremblay: Il a été largement question de l'interprétation de l'article 16 de la Charte durant les travaux de ce comité. Par conséquent, je considère qu'il est approprié d'offrir quelques précisions quant à la position du procureur général du Canada à l'égard des paragraphes (1) et (3) de l'article 16 de la Charte.

D'emblée, on peut dire que la Partie VII de la Loi sur les langues officielles est une manifestation du principe de progression vers l'égalité du statut des deux langues officielles par voie législative, un principe confirmé au paragraphe 16(3) de la Charte. Que signifie exactement, aux niveaux juridique et pratique, cet engagement? Dans son mémoire d'intervention dans le dossier de l'Hôpital Montfort, un dossier bien connu, le procureur général du Canada a plaidé que ce principe de la progression énonce une règle d'interprétation très importante. Le paragraphe 16(3) prévoit que la présente Charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut de l'usage du français et de l'anglais.

Plusieurs intervenants semblent confondre le paragraphe 16(1) confirmant le principe de l'égalité réelle des droits linguistiques existants et le paragraphe 16(3) de la Charte. Mettons les choses au clair! Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a confirmé que les paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte ont une portée distincte:

L'idée que le par. 16(3) de la Charte, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée.

Ce sont deux dispositions à tenir distinctes.

Dans la même affaire, le juge Bastarache a indiqué que l'application du principe de la progression est illustré par l'adoption de la Loi sur les langues officielles de 1988 qui, elle, va au-delà des exigences constitutionnelles. Quel est donc le contenu de ce principe? L'arrêt *Beaulac* nous indique le principe de la progression du français et de l'anglais, qui a été énoncé pour la première fois par la Cour suprême du Canada en 1975, dans l'affaire *Jones*, et qui reconnaît que les garanties qui sont expressément prévues par la Constitution créent des seuils et des minimums aux droits linguistiques, mais non pas des plafonds.

[Traduction]

Certains ont soutenu, à ce comité et ailleurs, que ce principe entraînait pour le gouvernement le devoir constitutionnel d'en faire toujours et progressivement plus pour étoffer l'ensemble des droits déjà octroyés en vertu de la Constitution et de la Loi sur les langues officielles. Récemment, dans l'affaire *Hôpital Montfort*, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné ce genre d'argumentation. Cette cour a confirmé que le paragraphe 16(3) de la Charte repose sur le principe établi dans l'arrêt *Jones* selon lequel la Constitution garantit un seuil et non un plafond. Le juge ajoutait:

However, it seems to us undeniable that the effect of this decision is to protect, not constitutionalize, measures to advance linguistic equality. The operative legal effect of s. 16(3) is determined and limited by its opening words ... Section 16(3) is not a rights-conferring provision. It is, rather a provision designed to shield from attack government action that would otherwise contravene s. 13 of the Charter or exceed legislative authority.

To summarize the state of the law as to the scope and effect of subsection 16(3) of the Charter, we can say that it provides a rule of constitutional interpretation, that it allows the legislator to take additional measures to those already provided in the Constitution. It does not, however, create a duty to take such additional measures nor does it constitutionalize any measures taken in furtherance of its purpose. Nevertheless, Part VII of the Official Languages Act is a legislative measure adopted in the spirit of section 16(3)

Turning now to the matter more directly at issue before this committee — that is, the scope and interpretation of Part VII of the Official Languages Act — the Attorney General of Canada put forth his position with respect to the interpretation of Part VII in the *Contraventions Act* case. This is part, therefore, of the public record.

According to the Attorney General of Canada in his pleadings in that case, Part VII is the solemn declaration of the federal government's general commitment to enhance the vitality and support the development of English and French minority communities as well as to foster the full recognition of English and French in Canadian society.

Part VII of the Official Languages Act seeks to provide a legislative framework for the federal government's Official Languages Program to fully realize one of the purposes of the Official Languages Act of 1998, as stated in subsection 2(b) of the Official Languages Act. That is to "support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the status and use of the English and French languages within Canadian society."

This, as Mr. Newman has previously stated, is essentially a commitment of a political nature. The governmental agencies thus are granted a broad discretion as to the choice of measures taken to meet this commitment by the federal government.

[Translation]

The declaratory rather than mandatory nature of this part arises from the fact that this part does not give rise to a remedy under Part X of the Official Languages Act and that, unlike other provisions of the Official Languages Act that are clearly written in mandatory terms, it does not have primacy over other federal acts or regulations.

Il nous semble cependant indéniable que l'effet de cette disposition est de protéger, et non pas de constitutionaliser, les mesures prises pour faire avancer l'égalité linguistique. La portée juridique effective du paragraphe 16(3) en est déterminée et limitée par les premiers mots [...] Le paragraphe 16(3) n'est pas attributif de droit. Il s'agit plutôt d'une disposition destinée à prévenir toute contestation d'une action gouvernementale qui sinon contreviendrait à l'article 15 ou outrepasserait les pouvoirs législatifs d'un palier de gouvernement.

Pour résumer l'état du droit concernant la portée et l'effet du paragraphe 16(3) de la Charte, on peut dire qu'il prévoit une règle d'interprétation constitutionnelle, qu'il permet au législateur de prendre des mesures qui viennent compléter celles qui figurent déjà dans la Constitution. Toutefois, il ne crée pas le devoir de prendre ces mesures additionnelles pas plus qu'il ne constitutionalise les mesures prises à cette fin. Néanmoins, la Partie VII de la Loi sur les langues officielles est une mesure législative adoptée dans l'esprit du paragraphe 16(3).

Pour en venir maintenant à la question qui intéresse plus particulièrement ce comité — c'est-à-dire la portée et l'interprétation de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles — le procureur général du Canada a exposé sa position concernant l'interprétation de la Partie VII dans l'affaire de la *Loi sur les contraventions*. Ceci est donc du domaine public.

D'après le procureur général du Canada, lorsqu'il a plaidé cette affaire, la Partie VII est une déclaration solennelle du gouvernement fédéral de son engagement général à favoriser l'épanouissement et le développement des minorités francophones et anglophones et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

La Partie VII de la Loi sur les langues officielles vise à donner un cadre législatif au Programme des langues officielles du gouvernement fédéral pour ainsi permettre de réaliser pleinement l'un des objets de la Loi de 1998 sur les langues officielles, tel qu'énoncé à l'alinéa 2b) de la Loi sur les langues officielles, soit: «b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais».

Il s'agit essentiellement, comme l'a dit M. Newman, d'un engagement de nature politique. Les organes du gouvernement jouissent d'ailleurs d'une très grande discrétion dans le choix des mesures à prendre pour répondre à cet engagement du gouvernement fédéral.

[Français]

L'aspect déclaratoire plutôt qu'exécutoire de cette partie apparaît du fait que cette partie de la loi ne donne pas droit à un recours en vertu de la Partie X de la Loi sur les langues officielles, et qu'elle ne bénéficie pas de la primauté sur les lois et règlements fédéraux comme d'autres dispositions de la Loi sur les langues officielles, qui sont clairement rédigées en des termes exécutoires.

Consequently, the Attorney General of Canada indicated that this part of the act, as opposed to other parts of the act, should be deemed to have a moral or political effect rather than a legal effect because it enshrines a general commitment by the federal government, unlike the other parts of the act which create rights and obligations in the strict sense of these terms.

For example, section 6 of the Official Languages Act stipulates that “all acts of Parliament shall be enacted, printed and published in both official languages.”

Section 21 provides that “any member of the public in Canada has the right to communicate with and to receive available services from federal institutions...”

Subsection 35(1) states that “every federal institution has the duty to ensure...”

Those are the three types of statutory language used to create obligations under the Official Languages Act.

As Part VII creates a discretionary power, the Attorney General of Canada argued that the court should refrain from judicially reviewing its exercise. Justice Blais of the Federal Court Trial Division issued his judgment on March 23, 2001. With regard to Part VII of the Official Languages Act, he indicated that subsection 77(1) of the Official Languages Act, which provides a court remedy for a breach of the act, does not refer to Part VII:

This deliberate omission on the part of Parliament leads to the conclusion that subsection 77(1) does not allow for an application to be made to the courts for a violation of Part VII of the Official Languages Act.

Second, despite the broad investigative powers granted to the Commissioner of Official Languages:

It seems clear that the court remedies provided by Parliament in subsection 77(1) of the Official Languages Act are much narrower.

Third, the Federal Court cannot intervene, in an application brought by the commissioner under paragraph 78(1)(a) of the Official Languages Act, in respect of alleged violations of Part VII of the Official Languages Act. Justice Blais did note, as highlighted by Senator Joyal:

On the other hand, it should be noted that the Federal Court of Appeal held in *Devinat*, supra, that applications may still be brought under section 18.1 of the Federal Court Act in respect of breaches of the parts of the Official Languages Act that are not referred to in subsection 77(1) of the Official Languages Act.

[English]

The Chairman: May I ask you to slow down? The translators are having quite a bit of difficulty keeping up with you.

Par conséquent, le procureur général du Canada a indiqué qu'on devrait donner à cette partie de la loi une valeur morale ou politique plutôt que juridique, par opposition aux autres parties de la loi, en ce que cette partie de la loi enchâsse un engagement général du gouvernement fédéral, par opposition aux autres parties de la loi qui créent des droits et des obligations au sens strict de ces termes.

À titre d'exemples, l'article 6 de la Loi sur les langues officielles stipule que «les lois du Parlement sont adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues officielles». En anglais: «... shall be enacted, printed and published.»

L'article 21 prévoit que «le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services [...]» En anglais: «... has the right to communicate ...»

Le paragraphe 35(1) indique qu'il «incombe aux institutions fédérales [...]» En anglais: «... has the duty to ensure ...»

Ce sont là les trois modèles de langage législatif qui ont été utilisés pour créer des obligations dans le texte de la Loi sur les langues officielles.

S'agissant de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, le procureur général du Canada a plaidé que la Cour devrait s'abstenir d'en contrôler l'exercice. Le juge Blais de la division de première instance de la Cour fédérale a rendu son jugement le 23 mars dernier. À l'égard de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, il a indiqué que le paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles, qui établit le recours judiciaire pour une violation de cette loi, ne fait aucune référence à la Partie VII:

Cette omission délibérée de la part du législateur mène à conclure que le paragraphe 77(1) ne permet pas un recours devant les tribunaux pour une violation de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Deuxièmement, malgré les vastes pouvoirs d'enquête de la commissaire aux langues officielles:

Il apparaît clair que le législateur a prévu des recours judiciaires beaucoup plus étroits qu'au paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles.

Troisièmement, la Cour fédérale ne peut sanctionner un manquement à la Partie VII, s'il existe, à partir d'un recours intenté par la Commissaire en vertu de l'alinéa 78(1)a) de la Loi. Le juge Blais a noté, comme l'a souligné le sénateur Joyal:

Il importe de mentionner, par contre, que la Cour fédérale a statué dans *Devinat* que les recours en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale sont toujours disponibles pour des manquements aux parties de la Loi sur les langues officielles non prévues au paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles.

[Traduction]

La présidente: Auriez-vous l'obligeance de ralentir? Les interprètes ont du mal à vous suivre.

[Translation]

Mr. Tremblay: Justice Blais indicates:

I need not revisit that issue in this case, except to say that the applicant has chosen to use only the procedures set out in paragraph 78(1)(a) of the Official Languages Act and it is therefore in that regard that I must make my decision.

To complete your information, I must point out that section 20 of the Official Languages Act provides that all final decisions of federal courts “shall be made available” to the public simultaneously in specified circumstances or, otherwise, “shall be issued” first in one official language and then, at the earliest possible time, in the other.

In contrast to Part VII, section 20 of the Official Languages Act creates rights and obligations that the Federal Court has sanctioned in *Devinat*.

This does not mean that Part VII has no content or does not bind the government. In fact, it is incumbent on each federal institution to consider how and by which means it can best contribute to the attainment of this objective. These same institutions may have to justify their decisions — the act provides the mechanism to ensure that Parliament has the information it requires to exercise its powers of oversight.

[English]

Before closing, it is important to note that the Department of Justice, like all federal institutions, has a duty and the obligation to respect the rights provided in the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as in the Official Languages Act. The department takes all necessary measures to ensure respect among others for the requirements of bilingual legislation, for the rights of Canadians to use either English or French before federal courts and in criminal proceedings, for the right of the public to services from our department in either official language, as well as for the right of its employees to work in English and French in designated regions.

As to the positions taken by the Attorney General of Canada before the courts, our professional ethics as well as the Department of Justice Act require that we put forth the legal arguments that we believe reflect the state of the law in light of the constitutional and legislative texts and the case law.

When this is possible, our interventions in support of the arguments put forth by language minorities are numerous. I have brought copies as examples of our interventions in the *Montfort Hospital* case and in the *Arsenault-Cameron* case before the Supreme Court of Canada. These are among many examples of

[Français]

M. Tremblay: Le juge Blais indique:

Je n’ai pas à y revenir en l’espèce, sauf pour préciser que la partie demanderesse a choisi de n’utiliser que les recours en vertu de l’alinéa 78(1)a) de la Loi sur les langues officielles, et c’est donc à ce sujet que je dois rendre ma décision.

Pour compléter les informations dont vous disposez, il faut souligner que l’article 20 de la Loi sur les langues officielles prévoit que les décisions définitives des tribunaux fédéraux sont simultanément mises à la disposition du public dans certaines circonstances et, autrement, sont d’abord rendues dans une langue puis traduites dans l’autre dans les meilleurs délais — en anglais: «shall be made available.»

Il faut souligner, toutefois, que par contraste avec la Partie VII, l’article 20 de la Loi sur les langues officielles crée des droits et des obligations, et ce sont des droits et des obligations que la Cour fédérale d’appel a sanctionnés dans l’affaire *Devinat*.

Cela ne signifie pas que la Partie VII n’a aucun contenu ou ne lie pas le gouvernement. De fait, il revient à chaque institution fédérale de considérer comment et par quels moyens contribuer à l’atteinte de ces objectifs. Ces mêmes institutions peuvent devoir justifier leurs décisions. La loi prévoit d’ailleurs les mécanismes pour s’assurer que le Parlement détient l’information nécessaire à l’exercice de son pouvoir de contrôle.

[Traduction]

Avant de clore cette présentation, je crois qu’il est important de souligner que le ministère de la Justice, comme toutes les institutions fédérales, a le devoir et l’obligation de respecter les droits linguistiques prévus dans la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la Loi sur les langues officielles. Le ministère prend toutes les mesures nécessaires à cet égard et s’assure de respecter, notamment, les exigences de bilinguisme législatif, le droit des Canadiens et Canadiennes d’employer l’une ou l’autre langue officielle devant les tribunaux fédéraux et dans les poursuites criminelles intentées par le procureur général du Canada, le droit du public à recevoir les services du ministère dans l’une ou l’autre des langues officielles, de même que celui de ses employés de travailler en anglais ou en français dans les régions désignées.

Quant aux positions qu’adopte le procureur général du Canada devant les tribunaux, notre devoir éthique professionnel, de même que la Loi sur le ministère de la Justice, nous imposent le devoir de mettre de l’avant la position que nous croyons refléter l’état du droit, à la lumière des textes constitutionnels et législatifs et de la jurisprudence.

Lorsque cela s’y prête, nos interventions à l’appui des prétentions des minorités linguistiques sont nombreuses et j’ai apporté avec moi, à titre d’exemples, des copies de nos mémoires d’intervention devant la Cour suprême du Canada dans les récents dossiers *Arsenault-Cameron* et *Hôpital Montfort*. Il s’agit

what were received as positive interventions by the Attorney General of Canada.

There will always be differences of opinion as to the correct interpretation to give to constitutional and legislative texts. These differences are in no way attributable to bad faith on the part of governments or of the minority groups, for that matter. In a free and democratic society such differences of opinion are resolved by the courts.

Beyond the obligation set out in the Charter and the Official Languages Act, the Department of Justice, in cooperation with the Minister of Canadian Heritage, fully participates in the implementation of the federal government's commitment under Part VII.

[*Translation*]

This commitment manifests itself in many different ways, as is demonstrated by the department's action plans. I have included a document that was not in your previous documentation, which lists the serious, formal steps the Department of Justice has taken to meet that commitment.

It is important to understand that the administration of justice is largely under provincial jurisdiction. As a result, the efforts undertaken by the Department of Justice to advance English and French in the administration of justice must rely on provincial cooperation, and the Department of Justice of Canada cannot act unilaterally.

Various proposals that seek to improve access to justice in both official languages have been put to this committee. I can assure the committee that the department has studied these various proposals and recommendations. Our recommendations will be considered in the context of Minister Dion's action plan, which you are anxiously awaiting.

Senator Beaudoin: I have read your documents with great interest. They are very well done; good work! But there is something that bothers me. The legislator never wastes his breath. Sometimes he speaks very clearly, sometimes he is more vague, but he is there to legislate.

Take section 36, which provides for the entrenchment of equalization in the Constitution. The courts will obviously never tell the Government of Canada how much it has to spend. The same goes for section 41. The federal government has to make a commitment. The court may say it is mandatory, in that the Government of Canada and the provinces must agree on an equalization mechanism. Section 41 provides, in my opinion, quite clearly — I know it is debatable — that Parliament, the government, must commit itself.

de nombreux exemples de ce qui a été considéré comme des interventions positives de la part du procureur général du Canada.

Il y aura toujours des divergences d'opinions quant à l'interprétation à donner aux textes constitutionnels et aux lois; l'existence de ces divergences n'est nullement signe de mauvaise foi de la part des gouvernements, ni des groupes revendicateurs. C'est d'ailleurs pour cela que les tribunaux ont la lourde charge de régler ces divergences d'opinions dans une société libre et démocratique.

Au-delà des obligations que lui imposent la Charte et la Loi sur les langues officielles, le ministère de la Justice du Canada, en consultation et en collaboration avec la ministre du Patrimoine canadien, participe pleinement à la mise en oeuvre de l'engagement du gouvernement fédéral en vertu de la Partie VII.

[*Français*]

Cet engagement se manifeste de plusieurs façons, comme en font foi les plans d'action élaborés par le ministère. J'ai inclus un document qui n'était pas dans votre documentation antérieurement, qui fait état des mesures sérieuses et rigoureuses adoptées par le ministère de la Justice à l'égard de la mise en oeuvre de cet engagement.

Il faut bien comprendre que l'administration de la justice est un champ de compétence largement provincial. Par conséquent, le ministère de la Justice du Canada doit miser sur la collaboration des provinces dans ses efforts de promotion du français et de l'anglais dans son champ d'activités, et il ne peut agir unilatéralement.

Il a été question, devant ce comité, de diverses recommandations faites pour améliorer et parfaire l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Je peux assurer le comité que le ministère a étudié ces diverses propositions et recommandations. Nous allons présenter nos recommandations d'action dans le cadre du plan d'action du ministre Dion que vous attendez avec impatience.

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu vos documents avec beaucoup d'intérêt. Ils sont très bien faits, je vous félicite. Mais il y a tout de même quelque chose qui me tracasse. Le législateur ne parle jamais pour ne rien dire. Parfois, il parle très bien, parfois, il est plus vague, mais il est là pour légiférer.

On a l'article 36, qui dit que l'on a enchâssé dans la Constitution la péréquation. C'est bien évident que la cour de justice ne dira jamais au gouvernement canadien quelle somme il doit dépenser. C'est la même chose à l'article 41. Le fédéral doit s'engager. La cour peut dire que c'est impératif, en ce sens que le gouvernement canadien et les provinces doivent s'entendre sur un mécanisme de péréquation. L'article 41 prévoit, à mon avis, et assez clairement — je sais que c'est controversé — que le Parlement, le gouvernement, doit s'engager.

Perhaps they can go no further than that. Perhaps they can never say how much money must be spent. But they can at least declare section 36 of the Constitution Act, 1982, and section 41 of the Official Languages Act binding.

I support the proposal of my colleague, Senator Gauthier, because it improves section 41. In my view, his proposal improves section 41 and makes it more binding and enforceable. There is, after all, some requirement under section 41 for the government and Parliament to act. The courts will never go further than that. I agree with that.

They will never go further than that, but at least they will say: under the Constitution, you are required to set up an equalization mechanism, and under the Official Languages Act, you are required to ensure the equality of both official languages of Canada. It must not be forgotten that the official languages of Canada are equal. It is not a matter of numbers, it is the equality of both languages. Since we do not have full equality, subsection 16(3) provides for gradual advancement toward that goal. I agree with that. You cannot change a country overnight.

I feel there is an obligation, but perhaps there is good reason to amend section 41. Commissioner Dyane Adam recommended amendments to section 41. You were there when she proposed them. I do not know whether it is appropriate for you to comment on those amendments. I imagine it is not.

The point is, I am in favour of amending section 41, because even if it is enforceable, it is not sufficiently specific yet. I would like to know what you think about that.

Mr. Newman: If this commitment is not sufficiently specific, could it be enforced? I do not want — I am sure you understand — I cannot really get into a debate on the merits of any particular position, especially with respect to section 36. As you very well know, Professor Hogue, for example, feels that the commitment in question is:

[English]

...probably too vague and too political to be justiciable ...

[Translation]

I am not taking any position on that. That is his opinion, in his text on constitutional law. He may be wrong. As for section 41, we do not dispute the fact that this section is binding, in that it binds the government and should produce effects. It is supplemented by sections 42 and 43, which show that it is more than a preamble or wishful thinking. It is a commitment that has to be met.

As I understand the way things were back then, that wording was chosen, not just in Part VII but also in Part VI of the act, to set out policy commitments that would not be changed at the whim of the government of the moment, but that would be permanent, entrenched in legislation. And reports on

Peut-être ne peuvent-ils pas aller plus loin que cela. Peut-être ne pourront-ils jamais dire quelle somme d'argent il faut dépenser. Mais ils peuvent au moins déclarer que l'article 36 de la Loi de 1982 et l'article 41 de la Loi sur les langues officielles ont un caractère impératif.

J'appuie la proposition de mon collègue, le sénateur Gauthier, parce qu'elle améliore l'article 41. À mon avis, elle l'améliore et le rend davantage exécutoire et impératif. Il y a tout de même quelque chose dans cet article 41 qui oblige le gouvernement et le Parlement à agir. Jamais une cour de justice va aller plus loin que cela. Je suis d'accord avec cela.

Jamais ils n'iront plus loin que cela, mais au moins ils diront: selon la Constitution, vous devez procéder à un mécanisme de péréquation, et selon la Loi sur les langues officielles, vous devez mettre en oeuvre l'égalité des deux langues officielles du Canada. Il ne faut pas oublier que les langues officielles au Canada sont égales. Ce n'est pas une question de nombre, c'est l'égalité des deux langues. Comme on ne l'a pas parfaitement, on a l'article 16(3) qui admet la progression, les étapes. Je suis d'accord avec cela. On ne change pas un pays en une journée.

À mon avis, il y a une obligation, mais on a peut-être bien raison d'amender l'article 41. Mme la commissaire Dyane Adam a suggéré des amendements à l'article 41. Vous étiez là lorsqu'elle les a proposés. Je ne sais pas si cela entre dans votre mandat de dire ce que vous pensez de ces amendements. J'imagine que non.

Tout cela pour vous dire que je suis favorable à un amendement de l'article 41, parce que même s'il était exécutoire, il ne serait pas encore assez précis. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Newman: Si cet engagement n'est pas assez précis, est-ce qu'il pourrait être exécutoire? Je ne veux pas — et vous allez comprendre pourquoi — je ne peux pas réellement entrer dans un débat sur le bien-fondé ou non d'une prise de position quelconque, surtout par rapport à l'article 36. Comme vous le savez fort bien, le professeur Hogue, par exemple, croit que l'engagement en question est:

[Traduction]

[...] probablement trop vague et trop politique pour être justiciable [...]

[Français]

Je ne me prononce pas là-dessus. C'est son avis, exprimé dans son ouvrage sur le droit constitutionnel. Il se peut qu'il se trompe. Quant à l'article 41, nous ne mettons pas en cause le fait que cet article est contraignant, dans le sens que cela lie le gouvernement et que cela devrait produire des effets. C'est complété par les articles 42 et 43, qui démontrent que c'est plus qu'un énoncé d'un préambule ou d'un vœu pieux. C'est un engagement, et il faut y donner suite.

D'après ma compréhension des choses à l'époque, on avait choisi ce libellé, non seulement à la Partie VII mais à la Partie VI de la loi, pour renfermer des engagements de politique qui ne seraient pas changés au gré du gouvernement du jour, mais qui seraient permanents, consacrés par la loi. Et le mécanisme du

investigations, and especially the report to Parliament, are the appropriate mechanism; the Commissioner of Official Languages ensures that this commitment or obligation is met.

As I have tried to show, the very nature of the commitment is so broad: promoting the equality of French and English, not within federal institutions but throughout Canadian society, in the provinces and territories, at all levels, in both government and non-governmental affairs. It would be hard to establish the parameters of such an obligation, if it is an obligation, in a court decision.

That would be my understanding of the intention of government and Parliament when the act was passed. We are merely public servants and lawyers at the Department of Justice. We are not politicians. It is not for us to judge the merits of the proposal by Senator Gauthier or the amendments put forward by the Commissioner of Official Languages. We try to give you a different perspective from what you have already heard, so that the debate is well balanced.

Senator Beaudoin: Take section 27, which says that Canada is a multicultural country and that the Constitution must be interpreted in a manner consistent with that fact. So there is a commitment. The Constitution encourages parliaments to promote.

Justice Dickson very clearly said, in a couple of cases, that the Lord's Day Act was invalid because it imposed a Christian character on Canada. That applies to Sunday observance. He used that for support. I wonder what the Supreme Court would do if it had to rule on the nature of section 41. It might say section 41 is enforceable, or it might not. One thing seems sure to me. The court would try to give section 41 some meaning. When a statement is made in a numbered provision of an act, the intent is to do something positive, something somewhat specific.

For 90 years, the Manitoba Act, which abolished French, was held to be directory, unenforceable, until the Supreme Court said it was enforceable. The judgment of the court is what counts in the end. I think if we can amend section 41, we should. If we cannot amend it, sooner or later, the court will have to decide.

Mr. Newman: I fully understand your point of view. You are always very clear and to the point. In *Big M Drugmart*, which you referred to, Justice Dickson based his decision on section 2 of the Charter. Section 27, which is a rule of construction, supports that interpretation. As for subsection 16(3) of the Charter, that is a constitutional rule of construction.

Parliament had enacted the Canadian Multiculturalism Act. I brought a few copies. That legislation was enacted at the same time as the Official Languages Act, in 1988. It too contains a series of commitments. They are mentioned in the preamble. It

rapport d'enquête, surtout de rapport au Parlement, serait le mécanisme à point nommé, c'est-à-dire la vérification par la commissaire aux langues officielles de la mise en oeuvre de cet engagement ou de cette obligation.

Comme j'ai tenté de démontrer, la nature même de l'engagement est tellement vaste: promouvoir l'égalité du français et de l'anglais, non pas au sein des institutions fédérales mais dans toute la société canadienne en ce qui a trait aux provinces, aux territoires, à tous les niveaux, dans les instances gouvernementales et non gouvernementales. La finalité d'une telle obligation, si obligation il y a, serait difficilement encadrée par une décision judiciaire.

Ce serait ma compréhension de l'intention du gouvernement et du Parlement au moment de l'adoption de la loi. Nous ne sommes que des fonctionnaires et des juristes, au ministère de la Justice. Nous ne sommes pas des acteurs politiques. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur le bien-fondé de la proposition du sénateur Gauthier ou des modifications mises de l'avant par la commissaire aux langues officielles. Nous tentons de vous donner un son de cloche différent de ce que vous avez déjà entendu à cet égard, afin de bien équilibrer le débat.

Le sénateur Beaudoin: Prenez l'article 27 qui mentionne que le Canada est un pays multiculturel et qu'on doit interpréter la Constitution en tenant compte de ce fait. On s'engage. La Constitution invite les parlements à promouvoir.

Le juge Dickson a très clairement dit, dans un ou deux arrêts, que la Loi sur le dimanche était invalide parce qu'elle impose un caractère chrétien au Canada. Cela vaut pour l'observance du dimanche. Il s'en est servi comme point d'appui. Je me dis que je ne sais pas ce que la Cour Suprême ferait si elle avait à se prononcer sur le caractère de l'article 41. Elle dirait peut-être que c'est exécutoire ou non. Une chose m'apparaît certaine. On essaierait de lui faire dire quelque chose. Lorsqu'on met dans un article de loi numéroté une déclaration, c'est qu'on veut faire quelque chose de positif, quelque chose qui est tout de même assez précis.

Pendant 90 ans, la Loi du Manitoba qui abolissait le français a été jugée comme indicative, non exécutoire, jusqu'au moment où la Cour Suprême a dit que c'était exécutoire. C'est le jugement de la cour qui compte à la fin. Je me dis que si on peut amender l'article 41, faisons-le. Si on ne peut pas l'amender, tôt ou tard, la cour aura à se prononcer.

M. Newman: Je comprends très bien votre point de vue. Vous êtes toujours très clair et net. Dans l'arrêt *Big M Drugmart* que vous avez cité, le juge Dickson s'est fondé sur l'article 2 de la Charte. L'article 27, une règle d'interprétation, vient appuyer cette interprétation. L'article 16 (3) de la Charte, quant à lui, est une règle d'interprétation constitutionnelle.

On avait adopté la Loi sur le multiculturalisme canadien. J'ai pris soin d'en apporter quelques exemplaires. Cette loi a été adoptée au même moment que la Loi sur les langues officielles, en 1988. Là encore, il y a une série d'engagements. On en parle dans

sets out Canada's multiculturalism policy. It also uses the term "obligation". This policy requires federal institutions to ensure that Canadians of all origins have equal opportunities, et cetera.

The implementation of this policy is once again the responsibility of the Minister of Canadian Heritage. The minister has to report to Parliament, and the legislation makes no provisions for court remedies.

A court could at some point make some ruling on the scope of one of these provisions. We are not claiming that a legal provision is not reviewable or that the courts cannot comment on a statutory provision. I think that goes without saying.

However, it is quite another thing to say that such a provision must be treated as though it were an obligation. Justice Dickson, in the Auditor General case, said that there was an obligation, and that there was a remedy. But Parliament wanted it to be a political remedy, given the nature of the commitment or matter at issue, which was the political matter of parliamentary oversight of executive spending. We are dealing with spending power under Part VII. Currently, that is what the act advocates. You may decide to change the act; that is another matter.

Senator Beaudoin: In my opinion, it is one way or the other. It is either amend or litigate. I could be wrong. If it is not strong or tough enough, let's amend it. If it is tough enough, let's have that recognized by the courts!

[English]

The Chairman: As a follow-up to Senator Beaudoin's question, has the department, to your knowledge, been involved in a case where a person attempted to enforce his rights under section 41? If so, what position did the department take on the enforceability of that section?

Mr. Tremblay: The department has been involved in cases where these arguments were put forth. In the Contraventions Act case that I discussed earlier, the L'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, with the backing of the Commissioner of Official Languages, put forth the argument that Part VII was executory and that we had breached it in implementing the Contraventions Act.

In its review of the argument, the court did not decide on the very issue of the executory content of Part VII. The court decided that it did not have jurisdiction to do so because of the language used in Part VII, because of the absence of a remedial provision in Part X of the Official Languages Act. The court did indicate that there are other remedies provided for beyond the Official Languages Act. However, it is important to make the distinction again that these remedies deal with rights that are provided under other parts of the act as provided.

le préambule. On a la politique canadienne sur le multiculturalisme. On utilise même le mot «obligation». Cette politique impose aux institutions fédérales l'obligation de faire en sorte que les Canadiens de toute origine aient des chances égales, et cetera.

La mise en oeuvre de la politique est confiée encore une fois au ministre du Patrimoine canadien. Ce ministre doit faire rapport au Parlement, et la loi ne prévoit aucun recours judiciaire.

Il se peut, un moment donné, qu'un tribunal fasse une déclaration quelconque sur la portée d'une de ces dispositions. On ne prétend pas qu'une disposition de droit ne peut pas être examinée ou qu'un tribunal ne peut faire aucun commentaire sur une disposition législative. Il me semble que cela saute aux yeux.

Ceci dit, c'est une autre paire de manches que de prétendre qu'il faut donner suite à une telle disposition de la même manière qu'on le ferait si c'était une obligation. Le même juge Dickson, dans l'affaire du vérificateur général, dit oui à une obligation, oui à un recours. Mais le Parlement a voulu que ce soit un recours politique, de par la nature de l'engagement ou de la question en jeu, qui était en soi une question politique du contrôle de l'exécutif et des dépenses de l'exécutif par le Parlement. On parle du pouvoir de dépenser selon la Partie VII. À l'heure actuelle, c'est ce qui est préconisé par la loi. Il se peut que vous décidiez de changer la loi; c'est une autre question.

Le sénateur Beaudoin: D'après moi, c'est l'un ou c'est l'autre. On l'amende ou on va en cours. Je peux me tromper. Si ce n'est pas assez solide, assez fort, amendons-le. Si c'est assez fort, faisons-le reconnaître par la cour!

[Traduction]

La présidente: Pour enchaîner sur la question du sénateur Beaudoin, le ministère, à votre connaissance, a-t-il été partie à une affaire où une personne a revendiqué l'exercice de ses droits en vertu de l'article 41? Dans l'affirmative, quelle position le ministère a-t-il adoptée à propos du caractère exécutoire de cet article?

M. Tremblay: Le ministère a participé à des affaires où ces arguments ont été invoqués. Dans l'affaire dont j'ai parlé plus tôt portant sur la Loi sur les contraventions, l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, avec l'appui du commissaire aux langues officielles, a présenté l'argument selon lequel la Partie VII était exécutoire et que nous l'avions enfreinte en mettant en oeuvre la Loi sur les contraventions.

Dans son examen de la plaidoirie, le tribunal ne s'est pas prononcé sur la question même du caractère exécutoire de la Partie VII. Le tribunal a décidé qu'il n'avait pas compétence pour le faire en raison du libellé utilisé à la Partie VII, compte tenu de l'absence d'une disposition réparatrice à la Partie X de la Loi sur les langues officielles. Le tribunal a indiqué qu'il existe d'autres recours prévus ailleurs que dans la Loi sur les langues officielles. Il est toutefois important de faire la distinction à nouveau, à savoir que ces recours traitent de droits qui sont prévus en vertu d'autres parties de la loi.

Senator Beaudoin: Which court?

[Translation]

Mr. Tremblay: The Federal Court Trial Division.

Senator Joyal: Mr. Newman, if the Government of Canada, in its budgetary estimates, with respect to the various programs the Department of Canadian Heritage has to run in order to fulfil its mandate under section 43, were to write down \$1 in each column of its budget estimates, what recourse would there be in such a situation?

Mr. Newman: It seems clear to me that the case law of the Supreme Court in the area of administrative law is such that a completely unreasonable, irrational decision could be reviewed by the courts. That is the standard set by the Supreme Court for reviewing the decisions of politicians and officials.

[English]

Judge Binnie has said that there is no such thing as unfettered discretion.

[Translation]

That said, what I am trying to say is that such a remedy is really the exception. Normally, ministers are supposed to act in good faith. The scenario you have described is an extreme. So the real question to my mind is what would happen if there were budgetary constraints requiring across-the-board cutbacks. Some groups might then feel that their rights or interests were breached.

In such a situation, if the government has acted in good faith, what can the courts add? That is my question. What is the point of amending the act? Is it to tell stakeholders or groups that from now on, they can litigate every time? The question, as Senator Beaudoin, is: what will you get? A declaration that the government must commit itself? It is at the nuts and bolts level that things get trickier. It is not about one dollar. It is about a few fewer dollars because of other priorities, all the things you politicians must constantly balance. Do you want that left up to the courts instead of Parliament?

Senator Joyal: If I recall correctly, in the Penetanguishene case, the Harris government in Ontario, which had just been elected on a relatively clear deficit-reduction platform, indefinitely postponed construction of the Penetanguishene school. The parents went to court. The court very clearly said that even if the government was given a mandate to handle the finances in such a way as to reduce the deficit, the fact remains that a democratic mandate from the public is a constitutional obligation that the government cannot avoid. The court made a similar comment in *Arsenault-Cameron*, a case you are very familiar with, in which the minister from Prince Edward Island made the same

Le sénateur Beaudoin: Quel tribunal?

[Français]

M. Tremblay: La première instance de la cour fédérale.

Le sénateur Joyal: Monsieur Newman, si le gouvernement canadien, dans ses estimés budgétaires, eu égard aux différents programmes que le ministère du Patrimoine canadien doit normalement prendre pour satisfaire l'énumération des initiatives proposées à l'article 43, inscrivaient 1 \$ dans ses colonnes d'estimés budgétaires, quels seraient les recours dans une telle situation?

M. Newman: Il me semble qu'il est clair que la jurisprudence de la Cour suprême en matière de droit administratif est telle qu'une décision tout à fait déraisonnable, irrationnelle, pourrait éventuellement être examinée par les tribunaux. C'est ce que la Cour suprême a indiqué comme norme quand on examine les décisions des acteurs politiques et administratifs.

[Traduction]

Le juge Binnie a déclaré que l'entière discrétion n'existe pas.

[Français]

Ceci étant dit, ce qu'on veut peut-être démontrer, c'est qu'un tel recours est tout de même de nature exceptionnelle. Normalement, les ministres sont sensés agir de bonne foi. L'hypothèse que vous avez mise de l'avant est extrême. Donc, la véritable question pour moi est de savoir ce qui arriverait en cas de contraintes budgétaires où on serait obligé de couper un peu partout. Et là, des groupes pourraient se sentir lésés, soit dans leurs droits ou dans leurs intérêts.

À ce moment-là, si le gouvernement a agi de bonne foi, qu'est-ce qu'un tribunal peut ajouter? C'est ma question. Quelle est la finalité d'une modification à la loi? Est-ce que c'est pour dire aux intéressés ou aux groupes que, dorénavant, ils seront à chaque fois en mesure d'aller devant les tribunaux? La question, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, c'est: vous aurez quoi? Une déclaration à ce que le gouvernement doit s'engager? C'est au niveau des modalités où cela devient plus difficile. Ce n'est pas la question d'un dollar. C'est la question de quelques dollars de moins à cause de priorités autres, toutes les choses que vous, les hommes et les femmes politiques, devez toujours équilibrer. Est-ce que vous voulez que cela soit du ressort des tribunaux plutôt que du ressort du Parlement?

Le sénateur Joyal: Si je me souviens bien, dans la cause de Penetanguishene, le gouvernement de l'Ontario de M. Harris, qui venait d'être élu avec un mandat relativement clair de diminuer le déficit, avait reporté *sine die* la construction de l'école de Penetanguishene. Les parents sont allés devant les tribunaux. La cour a dit très clairement que, même si le gouvernement avait été élu avec le mandat de gérer les finances de manière à réduire le déficit, il n'en demeure pas moins qu'un mandat populaire démocratique est une obligation constitutionnelle et le gouvernement ne peut pas y échapper. Ils ont fait un commentaire relativement semblable dans la cause *Arsenault-*

argument that the institution that the parents from Prince Edward Island were calling for ran counter to the government's budget priorities; the court nevertheless upheld the parents' right.

Mr. Newman: But in both of the cases you have referred to, unless I am mistaken, the issue was the application of a constitutional right, under section 23. What we are talking about here is a commitment that does not necessarily create the same kind of rights as section 23. At least, that is what I think.

Senator Joyal: That is where our opinions differ. I do say so with all due respect. I have had extensive experience at the Department of Justice Canada in interpreting the Official Languages Act. You recall the first act of 1969, and you refer to it on page 2 of your brief:

... As well, the decisions of the court seemed to be divided on the issue of the true scope and the enforceability of the declaration of equal status set out in section 2 of the Official Languages Act of 1969, as the *Joyal* and *Gens de l'Air* cases showed. Once again, mention should be made of the essential contribution ...

This refers to the contribution I made back then. Basically, the same old question keeps coming up: is it binding or declaratory? With all due respect, in 1976, when we were before the Superior Court, the Department of Justice argued strenuously that section 2 was merely declaratory and not binding. It took a judgment of the court on the first Official Languages Act before we finally got section 16 of the Charter. The difference of opinion between you and me is that you construe the Official Languages Act as an ordinary statute.

I am wondering whether you might not give us your view of the case law interpretation given by the Supreme Court regarding the nature of the Official Languages Act. I will give you a hint, as my old professor used to say. Take the judgment in the *Blais* case. This is a judgment you contested because you were on the side —

Mr. Newman: Now this is the collective "you," I assume.

Senator Joyal: Yes, it is the collective "you," not you personally. But in the *Blais* case, once again, you were supposed to be arguing the government's obligations with respect to French-speaking jurists in this case. What did Justice Blais say about the Official Languages Act? I am quoting paragraphs 85 and 86 of the judgment:

In its recent decision in *R. c. Beaulac*, the Supreme Court went so far as to characterize the Official Languages Act as "quasi-constitutional."

Cameron, une cause que vous connaissez bien, où le ministre de l'Île-du-Prince-Édouard alléguait de la même façon que l'institution qui était requise par les parents de l'Île-du-Prince-Édouard allait à l'encontre des priorités budgétaires du gouvernement et, malgré cela, la cour a maintenu la décision du droit des parents.

M. Newman: Mais dans ces deux cas que vous avez évoqués, à moins que je ne me trompe, ce qui était en jeu était l'application d'un droit constitutionnel, l'article 23. Ici, on parle d'un engagement qui ne crée pas forcément des droits de même façon que l'article 23. Enfin, j'ose le croire.

Le sénateur Joyal: C'est là où nous différons d'opinion. Je tiens à vous le dire avec tout le respect que je vous dois. J'ai une longue pratique au ministère de la Justice du Canada en ce qui a trait à l'interprétation de la Loi sur les langues officielles. Vous vous souvenez de la première loi de 1969, et vous y faites allusion à la page 3 de votre mémoire:

[...] De plus, les décisions des tribunaux semblaient être partagées sur la question de la portée réelle et la force exécutoire de la déclaration du statut d'égalité renfermée à l'article 2 de la Loi sur les langues officielles de 1969, comme en témoignent les arrêts *Joyal* et *Gens de l'Air*. Encore une fois on se doit de souligner la contribution capitale [...]

On parle de la contribution que j'ai faite à l'époque. Essentiellement, on revient toujours à la même question: est-ce exécutoire ou déclaratoire? Sauf le respect que je vous dois, en 1976, lorsque nous nous sommes retrouvés à la Cour supérieure, le ministère de la Justice soutenait fermement que l'article 2 était simplement déclaratoire et non pas exécutoire. Il a fallu un jugement de la cour sur la première Loi sur les langues officielles pour que, finalement, on se retrouve avec l'article 16 de la Charte. Là où nous différons d'opinion, vous et moi, c'est que vous interprétez la Loi sur les langues officielles comme un statut ordinaire.

Je me demande si vous ne pourriez pas nous donner l'interprétation jurisprudentielle, dans votre esprit, que la Cour suprême a faite au sujet de la nature de la Loi sur les langues officielles. Je vais vous mettre sur une piste, comme disait mon ancien professeur. Prenez le jugement de la cause *Blais*, un jugement que vous avez contesté, une décision que vous contestiez parce que vous étiez sur le côté...

M. Newman: Maintenant, c'est le «vous» collectif, je présume.

Le sénateur Joyal: Oui, c'est le «vous» collectif, pas vous personnellement. Mais dans le cas de la cause *Blais*, vous étiez, encore une fois, du côté du moins disant de l'obligation du gouvernement à l'égard des droits des juristes d'expression française dans cette cause. Qu'est-ce que le juge Blais a dit au sujet de la Loi sur les langues officielles? Je cite, en haut de la page 15 et au bas, les paragraphes 85 et 86 du jugement:

La Cour suprême est allée aussi loin que de qualifier la Loi sur les langues officielles comme étant quasi constitutionnelle dans l'arrêt récent *R. c. Beaulac*.

The judge then quotes from the Supreme Court judgment:

The 1998 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter [...], it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects “certain basic goals of our society” and must be so interpreted “as to advance the broad policy considerations underlying it.”

Which principles for interpreting the Charter must be applied in interpreting the Official Languages Act?

The court said two things: it said that the Charter has certain objectives, that it must be interpreted liberally, without regard to a political affiliation, and that it has a remedial impact for groups that suffer discrimination. These are the three main characteristics for interpreting the Charter.

I am not calling into question your presentation today. It is based strictly on the act. However, it does not take into account what the Supreme Court said as to the particular nature of the Charter. Could you tell us what, in your view, is the exact nature of the Official Languages Act? Section 43 states, and I will read it in English:

[English]

43. (1) The Minister of Canadian Heritage shall take such measure as that Minister considers appropriate to advance the equality of status...

“Shall take.”

[Translation]

There is an obligation there that is in the extension of the Charter.

[English]

Mr. Newman: As the minister considers appropriate, yes.

[Translation]

Senator Joyal: There is some discretion, but it is limited by the objectives of the legislation. And when you interpret Part VII of the act, you must interpret it using the characteristics the Supreme Court applies in interpreting the Charter.

Consequently, you cannot interpret it literally, as you suggest today in your brief. Such an interpretation focuses too much on the details of the various provisions and the background of the legislation. I think your brief should show that the current act is

Le juge cite la Cour suprême:

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une Loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrites aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et des libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure où elles constituent un prolongement des droits et garanties reconnues dans la *Charte...*, elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent» [...]

Or, quels sont les principes d'interprétation de la Charte qui s'imposent à l'interprétation de la Loi sur les langues officielles?

La Cour a dit deux choses: la Charte a des objectifs, elle doit être interprétée libéralement, sans allégeance politique, et elle a un effet réparateur à l'égard des groupes discriminés. Ce sont les trois caractéristiques essentielles, entre autres, des éléments d'interprétation de la Charte.

Votre présentation aujourd'hui, je ne la questionne pas, elle est rigoureusement collée sur la loi. Mais elle ne tient pas compte de ce que la Cour suprême a donné comme nature particulière à ce qui est contenu dans la Charte. Pourriez-vous nous donner votre interprétation, votre opinion de ce qu'est exactement la nature de la Loi sur les langues officielles? On lit à l'article 43, et je le lirai en anglais:

[Traduction]

43.(1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut [...]

«Prend».

[Français]

Il y a une obligation là qui est dans le prolongement de la Charte.

[Traduction]

M. Newman: Les mesures que le ministre estime indiquées.

[Français]

Le sénateur Joyal: Il y a une discrétion, mais la discrétion est limitée par les objectifs que la loi poursuit. Et lorsque vous interprétez la Partie VII de la loi, vous devez l'interpréter avec les caractéristiques que la Cour suprême reconnaît à la Charte, quand elle interprète la Charte.

Par conséquent, vous ne pouvez pas en faire une interprétation littérale, comme celle que vous nous proposez aujourd'hui dans votre mémoire. Cette interprétation est trop centrée sur la lettre des différentes dispositions et l'historique des lois. Je crois que

not separate from an evolutionary process that results in the principles acknowledged by the Supreme Court in the *Reference on the secession of Quebec*, and recognized by the Divisional Court of Appeal in the *Montfort* case. And what is the fundamental principle? It is the protection of minority language rights. Paragraph 81 of the reference states:

Undoubtedly, one of the key considerations motivating the enactment of the Charter, and the process of constitutional judicial review that it entails, is the protection of minorities. However, it should not be forgotten that the protection of minority rights had a long history before the enactment of the Charter. Indeed, the protection of minority rights was clearly an essential consideration in the design of our constitutional structure even at the time of Confederation: Senate Reference Supra at p. 71. Although Canada's record for upholding the rights of minorities is not a spotless one, that goal is one towards which Canadians have been striving since Confederation, and the process has not been without successes. The principle of protecting minority rights continues to exercise influence in the operation and interpretation of our Constitution.

And I would even go so far as to say in the evolution of the interpretation of the Constitution.

Unlike you, I think there is an obligation under section 40(6) and sections 41 to 46, and I think this obligation is justiciable. It is not justiciable because of the way the act is drafted in sections 77 and 78, for the time being. The obligation is justiciable on the basis of the constitutional principles recognized by the Supreme Court and by Justice Blais, when he said that if section 18 of the Federal Court Act had been mentioned, he would have had to rule on the obligation of the Government of Canada with respect to section 41.

[English]

Senator Bryden: Madam Chair, if that is a question, could we give the witness an opportunity to answer?

Senator Joyal: You will have your time for a question.

Senator Bryden: We are here to hear the witness. You are taking half an hour to ask the question. I would like to have an answer from the witness.

The Chairman: Senator Joyal, you have had quite a while to promote your position.

Senator Joyal: I thank you, Madam Chair, for your leniency. I will just ask for the answer to that question, with all due respect to my colleague, Senator Bryden.

voire mémoire devrait démontrer que la loi actuelle n'est pas une loi qui est séparée d'une dynamique d'évolution qui trouve son aboutissement dans les principes que la Cour suprême a reconnus dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, et que la Cour divisionnaire d'appel a reconnu dans l'affaire *Montfort*. Et quel est le principe fondamental? Celui de la protection des droits des minorités linguistiques. C'est au paragraphe 81 du renvoi:

Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la *Charte* et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle. Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l'adoption de la *Charte*. De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l'élaboration de notre structure constitutionnelle, même à l'époque de la Confédération: *Renvoi relatif au Sénat*, précité, à la p. 71. Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution.

Et je dirais même l'évolution, l'interprétation.

Contrairement à ce que vous pensez, je crois qu'il y a une obligation à l'article 40(6) et aux articles 41 à 46, et que cette obligation est justiciable. Elle n'est pas justiciable en raison de la façon dont la loi est rédigée par les articles 77 et 78, pour le moment. Elle est justiciable en fonction des principes constitutionnels que la Cour Suprême a reconnus et que le juge Blais a reconnu, en disant que si on avait évoqué l'article 18 de la Cour fédérale, il aurait été saisi de l'obligation de juger sur l'obligation que le gouvernement canadien a à l'égard de l'article 41.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, s'il s'agit d'une question, pourrait-on permettre au témoin d'y répondre?

Le sénateur Joyal: Vous aurez aussi l'occasion de poser des questions.

Le sénateur Bryden: Nous devons entendre des témoins. Vous mettez une demi-heure à poser votre question. J'aimerais que le témoin y réponde.

La présidente: Sénateur Joyal, vous avez eu beaucoup de temps pour exposer votre position.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie, madame la présidente, de votre indulgence. Sauf le respect que je dois à mon collègue, le sénateur Bryden, je vais simplement demander la réponse à cette question.

[Translation]

Could you come back with a presentation on the nature of the Official Languages Act, in light of the interpretation given in all the cases where the Canadian Department of Justice has been involved?

Mr. Newman: If I might reply now, I will not have to come back with a second study on this matter. Our position has been clear from the outset. The Official Languages Act is a quasi-constitutional act. We have claimed that since the tabling of Bill C-72 by the Department of Justice. In fact, it was the very nature of these constitutional obligations under sections 16 to 20 of the Charter that brought about a reform of the 1969 legislation.

We do agree on a number of points, despite the way in which you presented your argument. I too think that Part VII is part of this quasi-constitutional act, but the fact remains that it is quite clear from the scheme of the act and the background to it, that an act is interpreted first on the basis of these factors. Of course, it is true that an act can be interpreted in the light of constitutional principles. I was the counsel in the *Hôpital Montfort* case, in the reference on secession and in the *Arsenault-Cameron* case. I am very aware of the application of constitutional principles whose objective is to protect minorities. The fact remains, as you said, that this part of the act does not in itself create a justiciable obligation. It could happen at some point, with changes to the case law and the application of constitutional principles that a court could interpret this commitment in a manner different from that which we presented. With respect, I do not think that the presentation I just made was arid, legal and technical. In my paper, I gave my assessment of the constitutional nature of the first five parts of the act, and of the quasi-constitutional nature with respect to the provisions that go beyond what is required, according to our best knowledge, by subsections 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) and 20(1) of the Charter.

Beyond that, we share the same objectives and viewpoints as regards the Official Languages Act. It is a quasi-constitutional act and should be interpreted broadly and liberally on the basis of its objective and taking into account its preamble. However, it should also be interpreted in keeping with the intentions of Parliament, as demonstrated, and as have been shown by the political players involved and by the scheme of the legislation.

[English]

The Chairman: I will just remind honourable senators that it is now after the time I was hoping to conclude.

[Translation]

Senator Gauthier: I would like to humbly submit — I am a man of the people, not a lawyer — that the minimalist interpretation by the Department of Justice, in fact, gives the federal government the right to contravene the Official Languages Act. Let me tell you why. You may tell me that there would be

[Français]

Pourriez-vous revenir avec une présentation sur la nature de la Loi sur les langues officielles, eu égard à l'interprétation qui en a été donnée dans toutes les causes où le ministère canadien de la Justice a été impliqué?

M. Newman: Si je peux me permettre de répondre tout de suite, je n'aurai pas besoin de revenir avec une deuxième étude sur ce sujet. Notre position a été claire dès le début. La Loi sur les langues officielles est une loi quasi-constitutionnelle. On l'avait prétendu depuis que le ministère de la Justice avait déposé le projet de loi C-72. D'ailleurs, c'est la nature même de ces obligations constitutionnelles en vertu des articles 16 à 20 de la Charte qui ont appelé une réforme de la loi de 1969.

Nous partageons plusieurs points, malgré la façon dont vous avez présenté votre thèse. Je crois également que la Partie VII fait partie de cette loi quasi-constitutionnelle, mais il reste qu'il est assez évident que de l'économie de la loi et de l'historique législatif, l'interprétation d'une loi se fait d'abord à partir de ces éléments. Oui, elle peut se faire à la lumière des principes constitutionnels, c'est évident. J'ai été avocat dans le dossier de *l'Hôpital Montfort*, dans le dossier du renvoi sur la sécession et dans le dossier *Arsenault-Cameron*. Je suis très conscient de l'application des principes constitutionnels, dont le principe de protection des minorités. Il reste que, comme vous l'avez dit, cette partie de la loi ne suscite pas, ne crée pas en soi une obligation justiciable en vertu de la loi. Il se peut qu'un moment donné, avec l'évolution de la jurisprudence et l'application des principes constitutionnels, un tribunal puisse interpréter cet engagement d'une façon autre que celle que nous avons présentée. Je ne crois pas, avec égard, que la présentation que je viens de faire est aride, juridique et technique. C'est plutôt mon appréciation de la nature constitutionnelle en ce qui concerne les cinq premières parties de la loi que j'ai élaborée dans mon texte, et quasi constitutionnelle quant aux dispositions qui vont au delà de ce qui est requis d'après nos meilleures connaissances par les paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la Charte.

Au-delà de cela, nous partageons les mêmes objectifs et les mêmes points de vue de la Loi sur les langues officielles. C'est une loi quasi constitutionnelle et elle devrait être interprétée de façon large et libérale en fonction de son objet et en tenant compte de son préambule, mais également dans l'intention du Parlement, tel que démontré, manifesté par les acteurs politiques par l'économie de la loi.

[Traduction]

La présidente: J'aimerais simplement vous rappeler que nous avons maintenant dépassé l'heure à laquelle je pensais que nous aurions terminé.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Je vais vous soumettre humblement — je suis un gars du peuple, pas un avocat — que l'interprétation minimaliste du ministère de la Justice, donne, en fait, au gouvernement fédéral le droit de violer la Loi sur les langues officielles. Je vais vous expliquer pourquoi. Vous allez peut-être

political repercussions if the Alliance Party, for instance, came into power tomorrow morning. Yes. That is right. What would happen? I am not inventing anything. Their policy is to give control over language policy to the provinces and to take it away from the federal government. You have already alluded to this. You said that we would need the provinces' cooperation and that we would have to negotiate with them. I agree that the enforcement of the law falls under provincial jurisdiction. But I am in the business of politics. I submit that if the Alliance Party, which is the official opposition, came into power, there would not be much left of official languages!

Madam Chair, will the Justice Minister appear before our committee so we can discuss policy with him? This is important. I simply want to make the case that there are important policy issues we must address. We have been told that section 41 is an objective, but that it is political and not binding. It is declaratory.

Mr. Newman drew a comparison between the Auditor General of Canada and the Official Languages Commissioner. But I replied that this was comparing apples and oranges. The Official Languages Commissioner produces an annual report giving the state of the situation. As for the Auditor General of Canada, I know how that game is played because I was involved in it years ago.

When the Auditor General of Canada produces his reports, comments or notices, the opposition traditionally chairs the public accounts committee of the House of Commons. I myself chaired this committee at one point when I was in the opposition. It is the opposition's job to criticize the government and to use the Auditor General's report to get the government to change its accounting methods or systems. But the situation with the Official Languages Commissioner is completely different. The commissioner more or less plays the role of an ombudsman who produces an annual report to Parliament stating whether the legislation has been enforced. The role of the ombudsman is not to investigate whether an organization is using the correct accounting methods or whether Air Canada is failing at its task. She cannot take legal action under Part VII of the act. You said that we can take legal action. But that is not possible unless you have a lot of money and excellent lawyers who cost a bundle.

The political argument does not hold water. In reality, if a future government — say, the Alliance — came into power, things would happen which you and I and members of the committee would not agree with. Please do not invoke political consequences as an argument, because it does not work. Would you like to answer my question?

Mr. Tremblay: I will cautiously address certain issues you raised. You must draw a distinction between Part VII and the fact that it does not provide for legal recourse, and the comparison made with the Auditor General and other provisions of the law, such as Parts I, II, III, IV and V, which are judiciable and provide for legal recourse. The distinction is as follows. Parts I, II, III, IV

me dire que cela aura des répercussions politiques si le Parti de l'Alliance, par exemple, prenait le pouvoir demain matin. Oui. C'est vrai. Qu'arriverait-il? Je n'invente rien. Leur politique est de remettre aux provinces la question des langues officielles et que le gouvernement fédéral s'en détache. Vous avez déjà fait allusion à cela. Vous avez dit qu'il fallait avoir une coopération avec les provinces et qu'il fallait négocier avec eux. L'administration de la loi relève des provinces, j'en conviens. La politique, c'est mon jeu. Je vous sou mets que si le Parti de l'Alliance, qui est l'opposition officielle, était au pouvoir, les langues officielles en prendraient pour leur rhume!

Madame la présidente, le ministre de la Justice comparaitra-t-il devant notre comité afin que nous puissions discuter avec lui de questions politiques? C'est important. Je veux simplement mettre de l'avant qu'il y a des questions importantes d'ordre politique qu'il faut régler. On nous a dit que l'article 41 est un objectif, mais qu'il est de portée politique et non pas exutoire. Il est déclaratoire.

Lorsque M. Newman me dit avoir un exemple avec le vérificateur général du Canada et qu'il compare cela avec la commissaire aux langues officielles, je lui réponds que cela ne se compare pas. Le commissaire des langues officielles fait des constats dans un rapport annuel. En ce qui touche le vérificateur général du Canada, je connais le jeu, j'étais là à une certaine époque.

Lorsque le vérificateur général du Canada dépose ses commentaires, remarques ou avis, l'opposition, de par la tradition, est présidente du comité des comptes publics à la Chambre des communes. J'en ai été le président à une certaine époque. J'étais membre de l'opposition. C'est le travail de l'opposition de critiquer le gouvernement et d'utiliser le rapport du vérificateur général afin d'amener le gouvernement à modifier ses mesures comptables, ses moyens ou ses méthodes. Dans le cas de la commissaire aux langues officielles, ce n'est pas du tout la même chose. Elle est un genre d'ombudsman qui doit rapporter au Parlement, annuellement, un constat de l'application de la loi. Elle n'est pas chargée de vérifier si un ou l'autre utilise des bonnes mesures comptables ou si Air Canada est délinquante. Elle ne peut pas poursuivre sous la Partie VII de la loi. Vous nous dites qu'on peut aller devant les tribunaux. On ne peut pas y aller à moins d'avoir beaucoup d'argent et d'avoir des avocats fortement convaincants, et ces gens coûtent cher.

L'argument politique ne tient pas. La réalité est que des choses arriveraient que vous et moi et que les membres du comité n'accepteraient pas si le gouvernement futur ou à venir — disons l'Alliance — prenait le pouvoir. N'utilisez pas les conséquences politiques comme argument, ce n'est pas bon. Pouvez-vous répondre à ma question?

M. Tremblay: Je vais aborder avec prudence certains des sujets que vous avez touchés. Il y a une distinction à tirer entre la Partie VII et l'absence d'un recours judiciaire à son égard, et la parallèle qu'on tire avec la question du vérificateur général et d'autres parties de la loi comme les Parties I, II, III, IV et V, qui, elles, sont effectivement justiciables et peuvent être portées devant

and V are a repetition and an extension of sections 17, 18, 19 and 20 of the Charter.

They represent the repetition and extension of constitutional rights which, unless they are amended, provide protection and are enshrined in Canada's Constitution.

It is only with regard to that part of the act, which is a "program" extension of Part VII, that the comparison is valid.

Mr. Newman: I hope that what I said was not too technical. The Official Languages Commissioner plays both the role of citizen ombudsman and linguistic auditor. She can launch an investigation on her own initiative based on complaints she has received. These investigations are called official language reviews.

There is no perfect comparison in case law and I in no way want to devalue the issue of official languages or say that it is just as technical as a budget review would be in other circumstances.

What I am saying is that Part VII is for the most part based on spending power, that it involves the allocation of resources and that the Official Languages Commissioner plays a role which, in some respects, may be compared to that of a linguistic auditor.

Senator Gauthier: I was there when the law was passed in 1998. Mr. Newman was there as well. I remember what Mr. David Crombie answered in response to a question I put to him. He replied that it was important to understand that the spirit of Part VII was one of encouragement and not of command.

Do you remember this, Mr. Newman?

Mr. Newman: Yes, that was well put.

Senator Gauthier: In 1998, the intent of legislators was to make the act binding, to change the situation, to amend the Official Languages Act of 1969 in order to strengthen it, by excluding legal recourse from Part VII, as Mr. Stéphane Dion said.

The right to legal recourse was removed. As Judge Blais said: "Do not bother me with your problems. The Official Languages Act does not apply in the case of offences. Rather, refer to section 18 of the Federal Court. This is not my jurisdiction..."

I have read and annotated the Blais decision. Believe me, when you do not have any recourse, you have no rights. This may sound self-evident, but that is how I see it: no recourse, no rights.

Mr. Newman: With all due respect, as far as the Auditor General is concerned, where there are rights, there is recourse. But it is not always a legal recourse. The only thing we are claiming today is that when the bill was passed in 1988, the intent was to

les tribunaux. La distinction est la suivante. Les Parties I, II, III, IV et V sont la répétition et le prolongement des articles 17, 18, 19 et 20 de la Charte.

Il s'agit du prolongement et de la répétition de droits constitutionnalisés qui, à moins d'une modification constitutionnelle, offrent une protection et sont ancrés dans notre ordre constitutionnel canadien.

C'est seulement à l'égard de cette partie de la loi, qui se veut le prolongement «programmatoire» de la Partie VII, que le parallèle prévaut.

M. Newman: J'espère que mon commentaire ne sera pas perçu comme étant technique. La commissaire aux langues officielles joue à la fois un rôle de protecteur du citoyen et de vérificateur linguistique. Elle procède, de son propre chef, à des enquêtes en vertu des plaintes. Ces enquêtes sont appelées des vérifications linguistiques.

Il n'y a pas d'analogie parfaite en matière de jurisprudence, et je ne voudrais d'aucune façon déconsidérer la question des langues officielles ou dire que c'est une question aussi technique que l'examen budgétaire dans une autre circonstance.

Ce que je dis, c'est que la Partie VII dépend beaucoup du pouvoir de dépenser, que c'est une question d'allocation de ressources, et que la commissaire aux langues officielles joue un rôle qui, à certains égards, pourrait s'apparenter à celui d'un vérificateur linguistique.

Le sénateur Gauthier: J'étais là lorsque la loi a été adoptée en 1988. M. Newman était là aussi. Je me souviens des commentaires de M. David Crombie suite à une question que je lui posais. Il me disait qu'il était important de comprendre que la langue dont on parle à la Partie VII est la langue d'encouragement et que ce n'est pas la langue de commande.

Vous souvenez-vous de cela, monsieur Newman?

M. Newman: Oui, c'est bien dit.

Le sénateur Gauthier: L'esprit des législateurs, en 1988, était de rendre la loi exécutoire, de changer les choses, de modifier la Loi sur les langues officielles de 1969 pour la renforcer, en excluant la Partie VII de la judiciarisation, comme le dit M. Stéphane Dion.

On nous a enlevé le droit au recours judiciaire. Comme le juge Blais le dit: «Ne venez pas me voir avec vos problèmes. La Loi sur les langues officielles ne s'applique pas dans la question des contraventions. Allez plutôt à l'article 18 de la Cour fédérale. Je n'ai pas juridiction...»

Le jugement Blais, je l'ai lu et annoté. Ce que je veux vous dire, c'est que lorsqu'il n'y a pas de recours, il n'y a pas de droits. Ce n'est peut-être pas un énoncé très intelligent, mais c'est la façon dont je comprends la chose: pas de recours, pas de droit.

M. Newman: Avec égard, on peut mentionner l'affaire du vérificateur général, où il est dit que lorsqu'il y a un droit, il y a un recours. Ce recours n'est pas toujours judiciaire. Tout ce qu'on prétend aujourd'hui, c'est qu'au moment de l'adoption de la loi de

create a provision which was non-binding, but which went further than the legal and technical aspects of the act.

The point was to do more. Section 41 promotes the idea that official languages must progress, be promoted and developed. We must follow up on that commitment and turn to the various types of recourse at our disposal. I simply said that it was not a legal recourse.

Senator Gauthier: I hope you understand, Mr. Newman, that I am not attacking you personally.

Mr. Newman: I am relieved to hear that.

Senator Gauthier: In the March 24, 1988 issue, Mr. Crombie said that the government would not satisfy itself with objective statements of principle and that it fully intended to take concrete measures.

Mr. Newman: Yes.

Senator Gauthier: Speaking before the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, a spokesperson for the Lawyers Association said that, for instance, it was difficult to obtain a French ruling in London, because everything is done in English and that you have to bring a judge from the outside, since there are not enough French-speaking judges.

Do you understand the problem? We are told that we have rights. We do not want to hear empty promises. The three last rulings made by the Supreme Court after the budget cuts were implemented were the *Beaulac*, the *Reference on the Secession of Quebec* and *Arsenault-Cameron* decisions, which changed the decision. What I basically want to do is amend the act to adapt and modernize it.

[English]

Senator Grafstein: I thank the witnesses for raising in a very candid way the difficulties that Senator Gauthier is confronting when he seeks to achieve perfection. The achievement of perfection is a society that is perfectly bilingual. That is the objective of the Official Languages Act. That is the objective of the Constitution. It is the objective to have one day a society that is perfectly bilingual. That would meet the objectives of the act.

Obviously, we are flawed human beings. Many of us will never be able to attain that standard. We must take a look at the act in a careful way to determine whether the minister is in breach of his or her duty.

In my view, there is a misconception by many ministers who have appeared before this committee as to what their duties are. The Minister of Health is responsible for the administration of public health in this country, yet, when glaring gaps in information come to his or her attention, they do not necessarily allow the public to know. While it may be discretionary or mandatory, what is the nature of that duty to let the public know?

1988, il s'agissait de créer une partie de la loi qui était non contraignante mais qui irait au-delà des aspects juridiques et techniques de la loi.

Il s'agissait d'en faire davantage. L'article 41 laisse entendre qu'il y a un sens de progression, de promotion et d'essor des langues officielles. Il faut donner suite à cet engagement et se prévaloir des recours. J'ai simplement dit qu'il ne s'agit pas d'un recours judiciaire.

Le sénateur Gauthier: Comprenez-moi bien, monsieur Newman. Ce n'est pas à vous que je m'en prends.

M. Newman: Je suis bien heureux de l'entendre.

Le sénateur Gauthier: M. Crombie disait, dans le fascicule du 24 mars 1988, que le gouvernement ne se contentera pas d'énoncés de principes objectifs et qu'il a bien l'intention de passer à l'action.

M. Newman: Oui.

Le sénateur Gauthier: Devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, un représentant de l'Association des juristes a dit qu'il était difficile, à London, par exemple, d'obtenir un jugement en français, parce que tout est en anglais et qu'il faut alors faire venir un juge de l'extérieur, car il n'y a pas suffisamment de juges qui parlent français.

Comprenez-vous le problème? On nous dit qu'on a des droits. Il ne s'agit pas de faire des vœux pieux. Suite aux coupures budgétaires, les trois dernières décisions de la Cour suprême, soit celles de *Beaulac*, du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* et de *Arsenault-Cameron*, ont changé la situation. Ce que je veux faire, en fait, c'est modifier la loi pour l'adapter et la moderniser.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je remercie les témoins d'avoir abordé de façon très franche les difficultés auxquelles fait face le sénateur Gauthier lorsqu'il cherche à atteindre la perfection. La perfection, ce serait une société parfaitement bilingue. C'est l'objectif de la Loi sur les langues officielles et de la Constitution. L'objectif que nous visons est qu'un jour notre société soit parfaitement bilingue. L'atteinte de cet idéal permettrait de respecter les objectifs de la loi.

La perfection n'est cependant pas humaine. Bon nombre d'entre nous ne pourront jamais atteindre cet idéal. Nous devons examiner la loi soigneusement pour établir si le ministre s'est acquitté ou non de son devoir.

À mon avis, bon nombre de ministres qui ont comparu devant ce comité comprenaient mal quels étaient leurs devoirs. Le ministre de la Santé est chargé de l'administration de la santé publique dans ce pays. Or, lorsqu'on attire son attention sur des lacunes, il ne communique pas nécessairement cette information à la population. Jusqu'où va le devoir du ministre d'informer la population, qu'il s'agisse d'un devoir discrétionnaire ou obligatoire?

It is the same with the Minister of Justice. The Minister of Justice is responsible for the administration of justice, responsible to Parliament and responsible through Parliament to the public. When he or she fails in that obligatory duty — and Senator Joyal pointed it out there are mandatory requirements — what is the minimalist position that would make the minister liable for a failure of duty? We know the political action. The political action is that if minister fails in his or her duty, the minister is, in effect, removed. That is too perfect, so we must look at it in a more delicate way.

In regard to the *Montfort* case, it was simple. The department took the minimalist position about that initially. They then concluded, as did the courts, that a withdrawal of service was below the standard of duty for providing service in French to the public. To my mind, that was the essence of that case. It was not very complicated: Withdrawal of services falls below a certain standard; it is wrong.

You then lead us to deal with objectives that are very complicated. A political, moral or ethical measurement would be complicated. You have used those arguments.

Again, that is fine. However, how do you measure that? How do you measure the nature of the duty of the minister in legal terms?

The minister has very extensive, mandatory obligations. As Senator Joyal pointed out, it is stated that the minister shall take such measures considered appropriate to advance the equality of status in the use of the English language, enhance the vitality of linguistic minorities, encourage and support the learning of French and English in Canada and foster an acceptance. It is very powerful language. You cannot have more powerful language.

I have a very narrow question: What statistical model, or what calculus can you give us in a legal way against which we could legally measure whether or not the minister has fallen below a standard his or her duty to Parliament to exercise the legislative responsibility that he or she has been given under this statute? What is the statistical model?

It is one thing to say that there is a political test or a moral or ethical test, but what is the statistical model. We know in the *Montfort* case that withdrawal of services was a breach of duty, breach of responsibility.

What is your test? What is the test of good faith in the exercise of a minister's duties in this instance? That is the point at which Senator Gauthier has been trying to arrive. We know the minimalist; it is nothing. What is the standard of care? What is the duty? What is the bona fides?

Ministers, under the common law, have been advised repeatedly that they must exercise their public duty in good faith, bona fides. That is the standard.

We are scrambling here. Give us some advice as to when the minister falls below a standard of good faith or bona fides with respect to the exercises of his or her duties under the statute?

La même chose vaut pour le ministre de la Justice. Le ministre de la Justice est chargé de l'administration de la justice devant le Parlement et, par son intermédiaire, devant le public. Si le ministre ne respecte pas son devoir obligatoire à cet égard — et le sénateur Joyal a fait remarquer que ce devoir est obligatoire — à quelle mesure minimale s'expose-t-il? Nous savons quelles sont les conséquences politiques auxquelles un ministre s'expose s'il ne respecte pas son devoir. Il perd son poste de ministre. Comme ce serait une solution trop parfaite, nous devons examiner la question plus à fond.

L'affaire *Montfort* était simple. Le ministère a d'abord défendu une position minimaliste. Comme l'ont fait les tribunaux, le ministère a ensuite conclu qu'il fallait absolument maintenir un certain niveau de service en français. À mon avis, toute l'affaire tournait autour de cela. Ce n'était pas très compliqué. On a jugé qu'il fallait absolument assurer un certain niveau de service en français.

Vous avez ensuite parlé d'objectifs qui sont très complexes. Il serait très compliqué de faire intervenir des critères politiques, moraux ou éthiques. Vous y avez cependant fait allusion.

Rien ne s'y oppose, mais comment mesurer ces critères? Comment mesurer le devoir du ministre en termes juridiques?

Le ministre a des obligations très étendues. Comme le sénateur Joyal l'a fait remarquer, la loi énonce que le ministre prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, pour favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais et pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais. Il s'agit d'un langage on ne peut plus expressif.

J'ai une question très précise à vous poser: Quel modèle statistique ou quel étalon juridique pouvez-vous nous proposer pour établir si le ministre a respecté son devoir envers le Parlement en ce qui touche l'application de cette loi? Quel serait ce modèle statistique?

Les critères politiques, moraux ou éthiques sont une chose et les critères statistiques en sont une autre. Nous savons que dans l'affaire *Montfort*, la suppression du service constituait un manquement au devoir prévu dans la loi.

Quel critère proposez-vous? Comment établir si un ministre s'est acquitté de bonne foi de ses responsabilités dans ce domaine? C'est l'argument que le sénateur Gauthier a tenté de faire valoir. Nous savons que le critère minimal est rien. Quel est le critère permettant d'établir si le ministre s'est acquitté de bonne foi de ses responsabilités?

En vertu de la common law, on a toujours conseillé aux ministres de s'acquitter de leurs responsabilités de bonne foi. C'est le critère qui s'applique.

Nous cherchons le critère qui convient dans ce cas. Dites-nous quand le ministre ne s'acquitte pas de ses responsabilités dans le cadre de cette loi.

Mr. Newman: It is difficult for a lawyer to respond to that question because it is a political judgment call, first and foremost.

Senator Grafstein: That was not the situation in the *Montfort* case. In that case, they came to a conclusion that it was a breach of duty.

Mr. Newman: Yes, but in the *Montfort* case they looked at a number of things. They first looked at the application of the French Language Services Act of Ontario and the way the services were withdrawn by the health services restructuring commission. They simply did not meet any of the procedures or mechanisms that the Act itself had set out. There had not been the proper consultation. Many administrative guarantees and procedures had not been met in the way in which they went about doing it. They did not take it into account in their mandate, even though it was within their mandate when they looked at the public interest.

Senator Grafstein: To help you with your answer, those acts were all premised on the Official Languages Act.

Mr. Newman: Yes and no. The French Language Services Act of Ontario is based, in some respects, on section 20 of the Charter. There are other provisions in there as well that are based on other provisions of the Charter, including the bilingual enactment requirements.

To say that it is based on the Official Languages Act is not a clear comparison. The first question was a question of administrative law. Applying administrative law principles to the way the health services commission acted, it did not fulfil its mandate in relation to *Montfort* in a way that properly considered the unique role of that hospital in the minority language setting.

When you ask what standard to apply to the minister — and in this case you mean the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage by virtue of section 43 of the act. As you see, there is a long list from (a) through (h) of various measures that the minister may take to advance equality and status of use of English and French in Canadian society, without restricting the generality of this. These are given as particulars of the type of actions the minister may contemplate.

It is true; the minister shall take these measures. In fact, that was a concern in earlier drafts that the word not be “may” but rather “shall.” However, at the same time, it is tempered that they be measures that the minister considers “appropriate.”

When the minister of the day in 1988 — Mr. Lucien Bouchard — appeared before the Senate committee, responded well to that question. He responded that the provinces are not at all the same starting block in terms of the equality of the official languages. The makeup of each province is not the same.

Therefore, the ministers must act carefully and with discernment in terms of the application of these measures in order that people do not say that they will do the exactly the same thing in Moncton or Montreal as elsewhere. There are many

M. Newman: Il est difficile à un avocat de répondre à cette question puisqu’il s’agit avant tout d’un jugement politique.

Le sénateur Grafstein: Ce n’était pas le cas dans l’affaire *Montfort*. Dans cette affaire, on a conclu qu’il y avait manquement au devoir.

M. Newman: Oui, mais on a tenu compte de divers facteurs dans l’affaire *Montfort*. On a d’abord examiné la façon dont la Loi sur les services en français était appliquée en Ontario ainsi que la façon dont les services avaient été supprimés par la Commission de restructuration des services de santé. On a estimé que la commission ne s’était pas conformée aux procédures ou aux mécanismes prévus dans la loi. Ainsi, les consultations voulues n’avaient pas eu lieu. La commission n’avait pas non plus respecté les garanties et les procédures mises en place. La commission n’avait pas pris en compte son mandat qui prévoit cependant qu’elle tienne compte de l’intérêt public.

Le sénateur Grafstein: Pour vous aider à répondre à la question, je vous rappelle que ces lois se fondent sur la Loi sur les langues officielles.

M. Newman: Oui et non. La Loi sur les services en français de l’Ontario se fonde, à certains égards, sur l’article 20 de la Charte. D’autres dispositions de la loi se fondent aussi sur d’autres articles de la Charte, y compris ceux qui prévoient l’adoption de lois bilingues.

On ne peut pas vraiment dire que cette loi se fonde sur la Loi sur les langues officielles. La première question portait sur l’application du droit administratif. En vertu de ce droit, on a conclu que la commission n’avait pas respecté son mandat en ne tenant pas compte du rôle unique que joue l’hôpital *Montfort* dans un milieu où les francophones sont minoritaires.

Vous avez demandé à connaître le critère qui s’applique au ministre — et vous parlez dans ce cas-ci du mandat précis du ministre du Patrimoine canadien aux termes de l’article 43 de la loi. Comme vous le voyez, l’article comporte une longue liste de mesures allant de a) à h) que le ministre peut prendre pour favoriser la progression vers l’égalité de statut d’usage du français et de l’anglais dans la société canadienne sans pour cela porter atteinte au caractère général de cet objectif.

Il est vrai que le ministre prend ces mesures. Il est vrai qu’on a opté pour le tour affirmatif, mais cet énoncé est tempéré par l’utilisation du terme «indiquées».

En 1988, le ministre de l’époque — M. Lucien Bouchard — a bien répondu à cette question lorsqu’il a comparu devant le comité sénatorial. Il a dit que les provinces n’en étaient pas toutes au même point pour ce qui est de l’égalité des langues officielles. La répartition des groupes linguistiques n’est pas la même dans chaque province.

Les ministres doivent user de prudence et de discernement dans l’application de ces mesures pour qu’on ne dise pas qu’ils feront à Montréal ou à Moncton la même chose exactement qu’ailleurs. De nombreux facteurs doivent entrer en ligne de compte. Ce ne

factors that must be taken into account. Those factors are typically not justiciable, juridical factors, but rather a balance that takes into account social interest, historic injustice, demographics, priorities, and a give and take in negotiating with groups as to what is in their best interest and the collective interest of all. It is very much a political calculus. Perhaps my colleague can comment beyond that.

Senator Grafstein: The same issue confronted Ontario when they tried to deal with gender equality. In effect, it became a statistical model that was developed — case-by-case and office-by-office — based on certain principles.

The lawyers creatively presented the principle, but we must apply a statistical model. They applied it case-by-case, office-by-office.

You saying that since 1969 there has not been, in the heart of hearts of the Department of Justice, a model upon which we can measure whether or not there has been progress or not.

Mr. Newman: I will let my colleague respond. However, remember senator, that as I indicated, this same minister has a great long list of responsibilities in relation to the multiculturalism policy in Canada, as well. I am sure aspects of the broadcasting policy interest this minister.

There are many laws that create these broad policy mandates. These are important laws. I would think that the Multiculturalism Act is important in the same context as the Official Languages Act. Senator Beaudoin mentioned section 27 of the Charter earlier.

The approach will not necessarily be cut and dried. A fair amount of discretion has been left to the minister and the department to design ways of implementing their responsibilities. They are the people who are the experts on the ground than the lawyers are in terms of contact with the communities, their needs and their desires. It is much less a juridical and statistical analysis.

Perhaps it is statistical in terms of implementation these days. I mentioned demographics, but it is certainly not a matter of sitting down and planning out in terms of the legal framework something in the nature of a regulation. I do not believe that has been done. There is what they call, in French, “un cadre d'imputabilité.” to which Mr. Tremblay can speak. However, this is a responsibility that you may wish to invite the Canadian Heritage officials speak to.

Mr. Tremblay: That is correct. I would just draw to the attention of the honourable senators something that to me is quite disturbing. This apparent conclusion that nothing is being done to implement Part VII of the Official Languages Act disturbs me. That is simply not the case.

I will respond, in part, to some of the concerns expressed by Senator Gauthier using only my institution as an example. We certainly follow the minimal requirements — which are already quite extensive — of adopting legislation and drafting legislation in both official languages, serving the public in all of our offices

sont pas nécessairement des facteurs justiciables, des facteurs juridiques, mais ils permettent de tenir compte des intérêts sociaux, de l'injustice historique, des données démographiques ainsi que des priorités et assurent une marge de manoeuvre lors de négociations avec des groupes afin de cerner ce qui correspond le mieux à leurs intérêts supérieurs et à l'intérêt collectif. La politique entre pour beaucoup en ligne de compte. Peut-être que mon collègue aurait quelque chose à ajouter.

Le sénateur Grafstein: L'Ontario a fait face à la même question relativement à l'égalité des sexes. En effet, on avait alors établi un modèle statistique — au cas par cas et bureau par bureau, — en s'appuyant sur certains principes.

Les avocats ont présenté le principe en faisant preuve de créativité, mais nous devons appliquer quant à nous un modèle statistique. Ils l'ont appliqué au cas par cas, bureau par bureau.

Vous dites que depuis 1969, nulle part au ministère de la Justice, il n'y a de modèle qui nous permette de mesurer si des progrès ont été réalisés ou non.

M. Newman: Je vais laisser à mon collègue le soin de répondre. Toutefois, n'oubliez pas, sénateur, que comme je l'ai indiqué, ce même ministre a en outre une très longue liste de responsabilités liées à la politique du multiculturalisme au Canada. Je suis persuadé que des aspects de la politique de radiodiffusion intéressent ce ministre.

Il existe de nombreuses lois qui créent ces vastes mandats de politiques. Elles sont importantes. Je dirais que la Loi sur le multiculturalisme importe tout autant que la Loi sur les langues officielles. Le sénateur Beaudoin a mentionné l'article 27 de la Charte tout à l'heure.

L'approche ne sera pas nécessairement toute établie d'avance. On a laissé au ministre et au ministère assez de pouvoirs discrétionnaires pour concevoir les moyens voulus pour assumer leurs responsabilités. Il y a sur le terrain des gens qui s'y connaissent mieux que les avocats pour ce qui est des rapports avec les communautés, des besoins et des désirs de celles-ci. Cela tient beaucoup moins de l'analyse statistique et juridique.

Peut-être que de nos jours la mise en oeuvre revêt un caractère statistique. J'ai parlé de données démographiques, mais il ne s'agit certainement pas de s'arrêter et de planifier un cadre juridique qui prenne peut-être la forme d'une réglementation. Je ne crois pas qu'on l'ait fait. Il existe ce qu'on appelle en français «un cadre d'imputabilité», dont M. Tremblay peut vous parler. Cependant, c'est une responsabilité au sujet de laquelle vous pourriez faire comparaître les hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine.

M. Tremblay: C'est juste. J'aimerais simplement attirer l'attention des sénateurs sur quelque chose d'assez perturbant et ne comprends pas qu'on en arrive à la conclusion que rien n'est fait pour mettre en oeuvre la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Ce n'est pas du tout le cas.

Je reviens, en partie tout au moins, à certaines des préoccupations exprimées par le sénateur Gauthier et je ne parlerai que de mon institution à titre d'exemple. Nous respectons certainement les exigences minimales — qui sont déjà assez étendues — et qui ont trait à l'adoption des lois et à leur rédaction

throughout Canada in both official languages and allowing our employees to work in either official language here in the National Capital Region and in Montreal. Those are not negligible obligations.

We already do all of that. Beyond that, we do quite a bit. For example, in my group, my predecessor worked for one and one-half years on this text that I recommend to all honourable senators. I will be glad to have copies forwarded to you. It is a survey of all language laws in Canada. There are 398 legal texts, and there are references to all of the case law up to 1998.

We have updated it. It is on our Web site to assist those individuals about whom Senator Gauthier speaks who would like to know their rights and perhaps to exercise remedies if their rights are not being respected.

The federal government is also funding the court challenges program. I do not need to speak very long about that. Senator Joyal is quite aware of that program. We fund it. Some of the associations that came before you in the last couple of weeks, such as the Fédération des associations juristes d'expression française is funded, almost exclusively, by the Department of Justice and by Canadian Heritage.

We do quite a few things. You have a summary of some of our principal achievements. However, by no means all of our achievements were included in my presentation today.

Let us be clear that we are not starting from a zero-based approach. In fact, in my view, that is the principal distinction between the exercise of the statutory discretion and statutory duties in the French Language Services Act in the *Montfort Hospital* case, and this present situation. We are not confronted by a situation of total non-compliance.

Certainly, this committee would benefit from hearing from our colleagues from Canadian Heritage who could speak much more broadly and generally about the measures taken to implement Part VII.

The Chairman: Thank you very much. At this point, I will cut off the discussion.

I wish to suggest that our witnesses provide some copies of the documents that you have mentioned. The senators can then access them.

You began your presentation tonight, Mr. Newman, with a statement that the Department of Justice legal opinions given to a department are confidential. They are covered by client confidentiality. However, the arguments, Mr. Tremblay, in the case that you mentioned at the very beginning are public document. Perhaps you could provide us with the arguments that the Department of Justice made in that case.

Mr. Tremblay: I certainly will.

dans les deux langues officielles, au service du public dans tous nos bureaux au Canada dans les deux langues officielles et à la possibilité pour nos employés de travailler dans l'une ou l'autre des langues officielles ici dans la région de la capitale nationale et à Montréal. Ce ne sont pas là des obligations négligeables.

En outre, nous faisons bien d'autres choses. Par exemple, dans mon groupe, mon prédécesseur a travaillé pendant un an et demi à ce texte que je vous ai recommandé à tous. Je me ferai un plaisir de vous en faire parvenir des exemplaires. C'est une étude de toutes les lois linguistiques au Canada. Il y a 398 textes de lois et des références à tous les cas de jurisprudence jusqu'en 1998.

Nous l'avons mis à jour. Il se trouve sur notre site Web et peut aider ceux dont parlait le sénateur Gauthier et qui voudraient connaître leurs droits et le cas échéant tenter d'exercer un recours.

Le gouvernement fédéral finance aussi le programme de contestation judiciaire. Je n'ai pas à l'expliquer en long et en large. Le sénateur Joyal connaît très bien ce programme. Nous le finançons. Certaines des associations qui ont comparu devant vous ces dernières semaines comme la Fédération des associations de juristes d'expression française sont financées presque entièrement par le ministère de la Justice et par Patrimoine Canada.

Nous faisons pas mal de choses. On vous a remis un sommaire de nos principales réalisations. Cependant, naturellement, je n'ai pas fait mention de la totalité de ces réalisations dans mon exposé d'aujourd'hui.

Qu'il soit bien entendu que nous ne partons pas de zéro. En fait, à mon avis, c'est la principale différence entre l'exercice du pouvoir discrétionnaire statutaire et les devoirs statutaires énoncés dans la Loi sur les services en français dans l'affaire de *Hôpital Montfort*, et dans le cas présent. Nous ne faisons pas face à une situation de non-respect total.

Il va sans dire que le comité aurait tout intérêt à entendre nos collègues de Patrimoine Canada qui pourraient vous parler beaucoup plus amplement des mesures prises pour mettre en oeuvre la Partie VII.

La présidente: Merci beaucoup. Je vais maintenant mettre fin à la discussion.

Je demanderais aux témoins de fournir des exemplaires des documents qu'ils ont mentionnés. Les sénateurs pourraient en prendre connaissance.

Vous avez commencé votre exposé ce soir, monsieur Newman, en disant que les avis juridiques du ministère de la Justice à un ministère étaient confidentiels. La règle de confidentialité envers le client doit être respectée. Toutefois, l'argumentation, monsieur Tremblay, dans le cas que vous avez mentionné au tout début, est un document public. Peut-être pourriez-vous nous faire part des arguments qu'a fait valoir le ministère de la Justice dans cette affaire.

M. Tremblay: Je le ferai certainement.

Senator Gauthier: I just wish to make a correction to what was said. The Court Challenges Act will not take a case under Part VII of the Official Languages Act. They are forbidden to use any public money for that purpose.

The Chairman: Public money is being used for some things but not for others.

Mr. Tremblay: That was my point.

The Chairman: I thank you very much for coming tonight.

Mr. Newman: It was a pleasure and an honour.

The committee adjourned.

Le sénateur Gauthier: J'aimerais apporter une correction à ce qui a été dit. La Loi sur les contestations judiciaires ne s'applique pas à une affaire relevant de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Il est interdit d'utiliser des fonds publics à cette fin.

La présidente: Les fonds publics peuvent servir à certaines choses mais non à d'autres.

M. Tremblay: C'est bien ce que je disais.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'être venus ce soir.

M. Newman: Ce fut un plaisir et un honneur.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law
Group.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit
administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues
officielles.