



First Session
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional Affairs**

Chair:

The Honourable LISE BACON

Wednesday, September 28, 2005
Thursday, September 29, 2005 (in camera)

Issue No. 23

First and second meetings on:

Petitions tabled during the Third Session of the
Thirty-seventh Parliament, calling on the Senate to declare
the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city

and

Business of the Committee

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Présidente :

L'honorable LISE BACON

Le mercredi 28 septembre 2005
Le jeudi 29 septembre 2005 (à huis clos)

Fascicule n° 23

Première et deuxième réunions concernant :

Les pétitions déposées au cours de la troisième session
de la 37^e législature, demandant au Sénat de déclarer la
ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue

et

Les travaux du comité

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable John Trevor Eyton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Mercer
* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson
* Kinsella (or Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*September 28, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*September 29, 2005*).

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**

Présidente : L'honorable Lise Bacon

Vice-président : L'honorable John Trevor Eyton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Mercer
* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Milne
Cools	Nolin
Joyal, C.P.	Pearson
* Kinsella (ou Stratton)	Ringuette
	Rivest
	Sibbeston

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 28 septembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 29 septembre 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, on Thursday, December 2, 2004:

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C.:

That the petitions tabled during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city, be sent to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration;

That the committee consider the merits of amending section 16 of the Constitution Act, 1867; and

That the committee report to the Senate no later than April 30, 2005.

After debate,

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 2 décembre 2004 :

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P.,

Que les pétitions déposées au cours de la troisième session de la 37^e législature, demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue, soient renvoyées au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude;

Que le comté considère le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 30 avril 2005.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2005
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Joyal, P.C., Mercer, Ringuette, Rivest and Sibbeston (7).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Wade Raaflaub and Mary C. Hurley, Analysts.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 2, 2004, the committee began its consideration of the petitions tabled during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city and the merits of amending section 16 of the Constitution Act, 1867.

WITNESSES:

As individuals:

Peter Annis, Lawyer, Vincent Dagenais Gibson;
Marc Cousineau, Lawyer, Nelligan O'Brien Payne;
François Landry, Lawyer, Vincent Dagenais Gibson.

The committee discussed its future business.

It was agreed that the Chair send a letter to the Minister of Justice to express the committee's concerns with respect to the process proposed to select the next Supreme Court Justice.

Mr. Cousineau and Mr. Annis each made an opening statement and, together with Mr. Landry, answered questions.

At 6:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 29, 2005
(49)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 11:00 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Ringuette, Rivest, Sibbeston and Zimmer (6).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Joyal, C.P., Mercer, Ringuette, Rivest et Sibbeston (7).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, Wade Raaflaub et Mary C. Hurley, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 décembre 2004, le comité entreprend l'examen des pétitions déposées au cours de la troisième session de la trente-septième législature demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue, et considère le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867.

TÉMOINS :

À titre personnel :

Peter Annis, avocat, Vincent Dagenais Gibson;
Marc Cousineau, avocat, Nelligan O'Brien Payne;
François Landry, avocat, Vincent Dagenais Gibson.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu que le président envoie une lettre au ministre de la Justice pour lui faire part des préoccupations du comité concernant le processus proposé pour sélectionner le prochain juge de la Cour suprême.

MM. Cousineau et Annis font une déclaration et, de concert avec M. Landry, répondent aux questions.

À 18 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 septembre 2005
(49)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Ringuette, Rivest, Sibbeston et Zimmer (6).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young and Wade Raaflaub, Analysts.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 2, 2004, the committee continued its consideration of the petitions tabled during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city and the merits of amending section 16 of the Constitution Act, 1867.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Wade Raaflaub, analystes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 décembre 2004, le comité poursuit son examen des pétitions déposées au cours de la troisième session de la trente-septième législature demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue, et considère le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine le programme proposé.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 28, 2005

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:00 p.m. to study the petitions tabled during the third session of the 37th Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's Capital, a bilingual city and consider the merits of amending Section 16 of the Constitution Act, 1867.

The Honourable Lise Bacon (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: I call this meeting to order: Today's agenda begins with the business of the committee, followed by petitions tabled during the third session of the 37th Parliament calling on the Senate to declare Ottawa, Canada's Capital, a bilingual city and consider the merits of amending Section 16 of the Constitution Act, 1867.

You have all received a copy of the invitation from the Commission de l'éthique des sciences et technologies du Québec. Next October 13, the Commission will hold a public forum in Montreal to debate the ethical issues arising out of biometrics. Some of you might want to be at the forum; please let us know and we may then send two committee members, one from the opposition and one from the government, to attend. In our budget, we have set aside some money for this type of activity.

I am just saying this to remind you. We can inform other members as they arrive.

[*English*]

The issue of non-derogation clauses has been discussed here before. For various reasons, this committee did not produce a report or conclusions on the question. The subject matter is one of importance to Aboriginal senators and the Aboriginal population of Canada. We should consider the option of bringing back the issue this fall. This committee primarily deals with legislation, so it could be difficult to find enough time to immerse ourselves in complex subjects such as non-derogation clauses. Last spring, this committee was authorized to examine and report on non-derogation clauses. A budget of \$14,000 was provided for that purpose.

I am in your hands but I would like to recommend that a subcommittee be created to do an in-depth study. Perhaps three members from the government side and two from the opposition side would be sufficient. That is one option to consider. Members of the committee could elect a chair and deputy chair to proceed with the study. I have discussed this with both leaders. On our side there is no problem. On the opposition side, Senator Kinsella told me this afternoon that they will meet tomorrow to discuss their representation. I wanted to let senators know how we have

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 septembre 2005

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier la question des pétitions déposées au cours de la troisième session de la 37^e législature, demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, la capitale du Canada, une ville bilingue et de considérer le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867.

L'honorable Lise Bacon (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : La séance est ouverte. Nous avons à l'ordre du jour les affaires du comité et, ensuite, les pétitions qui ont été déposées au cours de la 37^e session qui demandaient au Sénat de déclarer Ottawa, la capitale du Canada, ville bilingue et considérer le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Vous avez tous reçu la copie d'une invitation qui provenait de la commission de l'éthique des sciences et technologies du Québec. La commission va tenir à Montréal un forum public le 13 octobre prochain, pour débattre des enjeux éthiques liés à la biométrie. Certains d'entre vous souhaitent peut-être participer à ce forum; vous êtes invités à vous manifester et on pourrait envoyer deux membres du comité, un de l'opposition et un du gouvernement, qui pourraient y assister. Dans notre budget, nous avons prévu certaines sommes pour ce genre de manifestations.

Je vous mentionne cela pour que vous y pensiez. On pourra en informer les autres membres à mesure qu'ils arriveront.

[*Traduction*]

On a déjà discuté ici des dispositions de non-dérogation. Pour diverses raisons, notre comité n'a pas produit de rapport ou de conclusion sur la question. C'est un sujet d'importance pour les sénateurs autochtones et la population autochtone du Canada. Nous devrions envisager de reprendre notre étude de cette question cet automne. Je sais que notre comité est saisi de nombreux projets de loi et qu'il sera peut-être difficile de trouver suffisamment de temps pour approfondir un sujet aussi complexe que les dispositions de non-dérogation. Le printemps dernier, le comité a été autorisé à étudier les dispositions de non-dérogation et en faire rapport et un budget de 14 000\$ avait été prévu à cette fin.

Je m'en remets à vous, mais je recommande qu'un sous-comité soit créé et chargé de mener une étude approfondie à ce sujet. Il pourrait être constitué de trois sénateurs ministériels et de deux sénateurs de l'opposition. C'est là une option qui s'offre à nous. Les membres du comité pourraient élire le président et le vice-président. J'en ai discuté avec les deux leaders. De notre côté, il n'y a aucune objection. En ce qui concerne l'opposition, le sénateur Kinsella m'a dit cet après-midi qu'il y aura une réunion demain où ils décideront quels sénateurs les

proceeded and to ensure that we have not forgotten Senator Sibbeston, to whom this is of prime importance.

[*Translation*]

On the agenda for October the 19th meeting is bill S-9, an Act to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and Criminal Record Act. Minister Graham has agreed to appear before the committee, so we can begin our study of Bill S-9 after the break.

We will meet again tomorrow to study the same issue on today's agenda and I would like us to sit in camera. I feel we would be more comfortable in our discussions that way.

Are there any comments or suggestions?

Senator Joyal: As far as the agenda is concerned, that is, committee business, Madam Chairman, I may be getting ahead of myself here, but as you know, the Minister of Justice announced...

The Chairman: I was just getting to that.

[*English*]

The Chairman: Minister Irwin Cotler wants one Supreme Court Justice but he will await submissions before making up his list of candidates.

[*Translation*]

He says here that he wants to hear from groups and individuals who will —

[*English*]

— written submissions to the Department of Justice by September 20, 2005. He said he will take suggestions into account in crafting a secret list of five to eight candidates. He will present to a nine-member advisory committee that will include a position in government MPs, regional representatives and a retired judge. The committee will vet candidates and provide a confidential short list of three candidates to Minister Cotler. The Prime Minister has pledged to choose from that list. There are no senators on the special advisory committee and I know you want to address this situation, Senator Joyal.

Senator Joyal: I want to address it because it is a fundamental and institutional issue. The role is devolved to the House of Commons by the Minister of Justice outside the consideration of the definition of Parliament. Section 17 of the Constitution states, "There shall be one Parliament for Canada consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons."

In his proposal, the Minister of Justice has excluded the Senate from the consultation process.

représenteront à ce sous-comité. Je voulais informer les sénateurs de ce nous avons fait et vous assurer que nous n'avions pas oublié le sénateur Sibbeston, pour qui c'est un sujet d'importance capitale.

[*Français*]

Nous avons également à l'ordre du jour, le 19 octobre, le projet de loi S-39, la Loi pour modifier la Loi sur la défense, le Code criminel, la Loi sur les contrevenants sexuels, la Loi sur les casiers judiciaires. Le ministre Graham a accepté de venir nous rencontrer. On commencerait à ce moment-là par le projet de loi S-39 au retour.

Demain, nous siégerons à nouveau pour traiter du même dossier qu'aujourd'hui et je veux que nous le fassions à huis clos. Je pense que nous serons ainsi plus à l'aise dans nos discussions.

Est-ce qu'il y a des commentaires ou des suggestions?

Le sénateur Joyal : En ce qui a trait au point à l'ordre du jour, affaires du comité, madame la présidente, je vais peut-être plus vite que la musique mais, comme vous le savez, le ministre de la Justice a annoncé...

La présidente : C'était mon prochain sujet.

[*Traduction*]

La présidente : Le ministre Irwin Cotler doit choisir un nouveau juge pour la Cour suprême mais il attend de recevoir des propositions avant de dresser sa liste de candidats.

[*Français*]

Il nous dit ici qu'il veut entendre des groupes, des individus, qui feront...

[*Traduction*]

... des propositions par écrit au ministère de la Justice d'ici au 20 septembre 2005. Il tiendra compte des suggestions dont l'élaboration de la liste secrète de cinq à huit candidats. Cette liste sera présentée à un comité consultatif constitué de neuf membres dont des députés ministériels, des représentants des régions et un juge à la retraite. Ce comité examinera les candidatures et remettra au ministre Cotler une liste confidentielle de trois candidats retenus. Le premier ministre s'est engagé à choisir le prochain juge de la Cour suprême parmi ces trois candidats. Aucun sénateur ne siégera à ce comité consultatif spécial et je sais que vous vouliez aborder cette question, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Oui, parce que c'est une question fondamentale qui touche notre institution. Ce rôle a été confié à la Chambre des communes par le ministre de la Justice en violation de la définition du Parlement. L'article 17 de la Constitution énonce que : « Il y aura, pour le Canada, un Parlement qui serait composé de la reine, d'une chambre haute appelée le Sénat et de la Chambre des communes ».

Dans sa proposition, le ministre de la Justice a exclu le Sénat du processus de consultation.

[Translation]

The Chairman: You realize that the NDP did not agree to senators sitting on that committee.

[English]

Senator Joyal: Perhaps the NDP or other party might have been satisfied with the proposal, but I do not know and I do not want to single out any one party. I am concerned because the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has developed the expertise among its members to address such an issue as considering the capacity of learned lawyers in Canada to be considered by the Prime Minister as potential candidates for a seat on the Supreme Court of Canada. Yet, we are barred from expressing an opinion.

That speaks to the fundamental role of the Senate, which is to apply sober second thought to the decisions of the other place that might be taken without due consideration of their long-term impacts. The Legal committee has shown professionalism in addressing difficult issues in the past. I do not have to remind you, Madame Chair, how our committee considered Bill C-38 last summer in a most objective manner. That was a testimony to the objectivity of the committee and the impartiality of the chair. There is no question that if this committee pledged to sit in camera, it could maintain the confidentiality of its deliberations and make a proper recommendation to the Minister of Justice. He would handle our recommendation in the same way as the other recommendation. I strongly urge senators around the table to think about that to determine the kind of action we might take on this matter.

I trust, Madam Chairman, with your expertise and your experience in leading this committee, you will be able to convey the concerns of this committee to the Minister of Justice in the proper form.

The Chairman: I will. Are there any other comments?

Senator Mercer: I agree with my colleagues. I am concerned about the precedent that this proposal sets. It is the institutional issue that is of concern. Frankly, I was happy with the way Supreme Court judges were appointed before anybody started talking about this area of review. We have never had any major problem in our past, and the system we had worked well.

However, somebody has chosen to make one of the few decisions that are made to subject the positions to a review of sorts.

If there is to be a review of sorts and it is to involve the Parliament of Canada, then that review must involve the Senate. I suspect that the Senate would defer to this committee because of the nature of this committee.

As always, the defence I use in this committee is that I have the luxury of not being a lawyer. I also wonder what our options are, other than to express our displeasure to the minister. If the minister says, "Fine, I note your displeasure but I proceed as is," my concern is that this deal has been struck to accommodate the

[Français]

La présidente : Vous savez que le NPD a refusé que les sénateurs soient membres de ce comité.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Peut-être que le NPD et d'autres sont satisfaits de cette proposition, mais je ne veux pas m'en prendre à un parti en particulier. Ce qui me préoccupe, c'est que le comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles compte parmi ses membres des sénateurs qui ont des connaissances reconnues pour juger de la compétence des juristes canadiens à siéger à la Cour suprême du Canada, mais les empêche d'exprimer leur opinion.

Cela va au cœur du rôle fondamental que joue le Sénat, à savoir de procéder à un second examen objectif des décisions qu'aurait pu prendre l'autre endroit sans songer aux conséquences à long terme. Notre comité juridique a fait preuve de professionnalisme dans des dossiers difficiles dans le passé. Je n'ai pas à vous rappeler, madame la présidente, que notre comité a examiné le projet de loi C-38 l'été dernier de façon très objective. On a souligné l'objectivité de notre comité et l'impartialité de la présidence. Il ne fait aucun doute que si notre comité s'engage à siéger à huis clos, il pourrait garder ses délibérations confidentielles et formuler des recommandations pertinentes au ministre de la Justice qui, lui, tiendrait compte de nos recommandations comme de toutes les autres qui lui seront présentées. J'encourage fortement les sénateurs ici présents à réfléchir à cette question afin de décider le genre d'initiative que nous pourrions prendre en l'occurrence.

J'ose croire, madame la présidente, étant donné votre expérience et votre compétence à diriger notre comité, que vous saurez transmettre les préoccupations de notre comité au ministre de la Justice comme il se doit.

La présidente : Je le ferai. Y a-t-il d'autres observations?

Le sénateur Mercer : J'abonde dans le même sens que mes collègues. Cette proposition établit un précédent inquiétant. On fait fi de toute une institution en faisant fi du Sénat. En toute honnêteté, la façon dont on nommait auparavant les juges de la Cour suprême me satisfaisait pleinement. Nous n'avons connu aucun problème important dans le passé, le système fonctionnait très bien.

Toutefois, quelqu'un a décidé que les candidatures devraient faire l'objet d'un examen.

Si tel est le cas, et si le Parlement du Canada participe à cet examen, il m'apparaît évident que cela ne peut se faire sans le Sénat. Je présume que le Sénat s'en remettrait à notre comité puisque c'est lui qui traite des questions de cette nature.

Comme toujours, j'invoque comme défense l'argument que j'ai le bonheur de ne pas être avocat. Y a-t-il des options qui s'offrent à nous qui nous éviteraient d'exprimer notre mécontentement au ministre? Si le ministre prend note de notre mécontentement sans pour autant modifier sa façon de procéder, j'en conclurai qu'on

political factors in the other place, which is reality. I understand. However, the reality is still that there are two Houses in this Parliament. To ignore one to placate one or two of the opposition parties is wrong. At some future date, hopefully soon, there will be a majority government in the other place. I do not know how we go back. I do not know if you can put the toothpaste back in the jar.

The Chairman: Do you feel I should write a letter to the minister in the name of the committee and let him know how we feel about it?

Senator Ringuette: Yes, we all share this major concern. The means to express that as a committee I think is with a letter to the minister expressing the committee's concern and our major disappointment that the Senate as an institution, and as one of Parliament's institutions, is not part of the process.

The Chairman: I should go ahead and do that.

Senator Joyal: I would express not only the concern that the Senate has not been integrated into the advisory process, but that we request to be on the same basis as the committee that he has been putting together. Under the strict basis of confidentiality, we request with the list of potential candidates, which will be from five to eight, according to the conditions of the committee, and the fact that the committee in the other place will even have an opportunity to add one more candidate to the list that the Minister of Justice puts together, that we would have exactly the same mandate, which is to recommend to him among the candidates the one we consider best.

We want to hear the minister. Having heard the minister and having deliberated among ourselves, we come to some conclusions. I do not see why we would not request the minister to treat us exactly the same way that he treats the representatives of the party in the other place.

The Chairman: Is it unanimous?

Senator Rivest: Yes.

Senator Sibbeston: I take it to be an advisory committee to make a recommendation to the minister. I imagine that all the people that are brought forth will generally be competent, proficient, skilled and highly respected.

Do you see us having a process where we would question and look into the backgrounds of all these people?

The Chairman: No.

Senator Sibbeston: Is it not that kind of a thorough investigation, such as in the United States?

The Chairman: No: If we have a list, we will go through it and make our own recommendations. That is what I understood from what Senator Joyal told us.

Senator Joyal: There is no question as to the way I read the proposal that the Minister of Justice has been making public that there will be questioning of the various candidates in the way that

en est venu à cette entente en raison de facteurs politiques qui jouent à l'autre endroit, ce qui est un fait. Je le comprends. Toutefois, il n'en reste pas moins que le Parlement compte deux Chambres. Faire fi du Sénat pour apaiser un ou deux partis d'opposition est inacceptable. Un jour, bientôt j'espère, nous aurons un gouvernement majoritaire. Je ne vois pas comment nous pourrions alors revenir en arrière. Je ne vois pas comment nous pourrions remettre le dentifrice dans le tube.

La présidente : Êtes-vous d'avis que je devrais envoyer une lettre au ministre au nom du comité pour lui faire part de notre position?

Le sénateur Ringuette : Oui, cela nous préoccupe tous. La meilleure façon de nous exprimer comme comité serait, je crois, d'envoyer une lettre au ministre expliquant la préoccupation du comité et sa déception d'apprendre que le Sénat, l'une des deux institutions du Parlement, ne participe pas au processus.

La présidente : C'est ce que je ferai.

Le sénateur Joyal : Je dirais que le Sénat est déçu de ne pas avoir été invité à participer au processus consultatif, mais aussi que nous demandons à être placé sur un pied d'égalité avec le comité consultatif. Nous demandons qu'on nous adresse, en toute confidentialité, la première liste des cinq à huit candidats éventuels, selon les conditions de création du comité et que l'on ait, comme le comité de l'autre endroit, la possibilité d'ajouter un candidat à cette liste dressée par le ministre de la Justice et ainsi nous aurions exactement le même mandat, soit de recommander, parmi tous ces candidats, celui que nous considérons comme étant le meilleur.

Nous voulons entendre le ministre. Cela fait, nous délibérerons entre nous et tirerons des conclusions. Je ne vois pas pourquoi le ministre ne nous traiterait pas de la même façon qu'il traite les députés.

La présidente : Est-ce unanime?

Le sénateur Rivet : Oui.

Le sénateur Sibbeston : Si j'ai bien compris, ce comité consultatif formulera une recommandation au ministre. J'imagine que les candidats seront en général compétents, chevronnés, qualifiés et très respectés.

Croyez-vous que nous devrions prévoir un examen des antécédents des candidats?

La présidente : Non.

Le sénateur Sibbeston : Ne voudrions-nous pas mener le même genre d'examen qu'aux États-Unis?

La présidente : Non. Si on nous présente une liste, nous la passons en revue et nous formulons nos propres recommandations. C'est ainsi que j'interprète les propos du sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Ça ne fait aucun doute : la proposition qu'a rendue publique le ministre de la Justice, selon mon interprétation, ne prévoit pas d'interrogatoire des candidats

they proceed with the candidates in the United States. In fact, in the United States, they do not proceed with questioning among a selected list of candidates. They question only the one that the president has proposed.

In other words, we are involved in a different process from that of the United States. We are involved in a process of selecting the candidates that will be put for consideration through the Minister of Justice to the Prime Minister. There is no direct interface between the candidates and the members of the advisory committee that the Minister of Justice proposes. It is essentially on the basis of the documentation provided and on the basis of the testimony that the Minister of Justice would give about the various candidates, and questions that members can ask the Minister of Justice in the presentation of the various candidates through their biographical notes, through their past professional experience or community experience and so on, questions that one may want to ask in determining which among the five or eight candidates are the best three. That is essentially the process.

Senator Sibbeston: I appreciate that it is a difficult process. It is much like the selection of a Governor General. Millions of people in our country are eligible. How do we eventually come up with one person, such as the lady who was chosen, who appears to be qualified and able to do the job? It is a difficult process. While I appreciate there is an interest in being involved in the process, to take it away completely from the Minister of Justice and have some involvement, I recognize it is a difficult and challenging task that we would undertake.

The Chairman: I agree with you. We will go ahead with the letter. We will wait until tomorrow to see what we have as an answer from our request to the opposition. Then, we will see how we can go ahead as soon as we can to create a subcommittee working on an in-depth study.

[Translation]

As for the public forum which will be held on Montreal by the Commission de l'éthique de la science et de la technologie du Québec next October 13, it may be a good idea for a member of the opposition and a member of the government to attend.

Now, let us come back to the petition, which was tabled during the third session of the 37th Parliament, calling on the Senate to declare the City of Ottawa, Canada's capital, a bilingual city and consider the merits of amending Section 15 of the Constitution Act, 1867.

On this subject, it is our pleasure to welcome today's witnesses, Mr. Peter Annis and François Landry, from the law firm Vincent Dagenais Gibson, as well as Mr. Marc Cousineau, from the law firm Nelligan O'Brien Payne.

Marc Cousineau, Lawyer, Nelligan O'Brien Payne, as an individual: Madam Chairman, thank you for welcoming us here today. We intend to convince you that the federal government has the constitutional responsibility, and I would add the ethical responsibility, to become involved in this movement to pass a bill which would declare Ottawa, the Capital of Canada, a bilingual city.

comme on le fait aux États-Unis. D'ailleurs, aux États-Unis, on n'interroge pas tous les candidats, mais seulement celui qui a été retenu par le président.

Autrement dit, nous procédons d'une façon différente des Américains. Dans le cadre de notre processus, nous aurons à choisir les candidatures qui seront présentées au premier ministre par l'entremise du ministre de la Justice. Il n'y a aucun contact direct entre les candidats et les membres du comité consultatif que propose de créer le ministre de la Justice. C'est en se fondant sur le dossier de chaque candidat et sur le témoignage du ministre de la Justice, ainsi que sur les réponses aux questions qui seront posées au ministre de la Justice sur les divers candidats, les notes biographiques, les informations sur leur expérience professionnelle, communautaire et autres qu'on choisira les trois meilleurs candidats parmi les cinq à huit de la première liste. Voilà essentiellement la procédure.

Le sénateur Sibbeston : C'est un choix difficile. C'est un peu comme choisir un gouverneur général. Des millions de Canadiens pourraient faire l'affaire. Comment choisir la personne, comme celle qui vient d'être nommée Gouverneure générale, qui semble la plus compétente à exercer ses fonctions? C'est difficile. Je comprends que nous voulions jouer un rôle dans ce processus, que nous voulions apporter notre contribution et faire en sorte que ce choix n'incombe pas uniquement au ministre de la Justice, mais ce serait une tâche difficile et exigeante pour nous.

La présidente : Je suis d'accord. Nous enverrons une lettre au ministre. Nous attendrons jusqu'à demain la réponse à la demande que nous avons présentée à l'opposition. Puis, nous prendrons les dispositions pour créer, dans les meilleurs délais, un sous-comité qui s'emploiera à étudier ce dossier d'une manière approfondie.

[Français]

Pour ce qui est du forum public que tiendra la Commission de l'Éthique de la Science et de la Technologie du Québec à Montréal, le 13 octobre prochain, il serait bien qu'un membre de l'opposition et un membre du gouvernement puissent y assister.

Maintenant, revenons à la pétition, déposée au cours de la troisième session de la 37^e législature, demandant au Sénat de déclarer la ville d'Ottawa, capitale du Canada, ville bilingue et de considérer le mérite de modifier l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867.

À ce sujet, c'est avec plaisir que nous accueillons nos témoins d'aujourd'hui, messieurs Peter Annis et François Landry, de l'étude Vincent Dagenais Gibson, ainsi que M. Marc Cousineau, de l'étude Nelligan O'Brien Payne.

Marc Cousineau, avocat, Nelligan O'Brien Payne, à titre personnel : Madame la présidente, je vous remercie de nous accueillir aujourd'hui. Notre intention est de vous persuader que le gouvernement fédéral a la responsabilité constitutionnelle, et j'ajouterais la responsabilité éthique, d'intervenir dans ce dossier pour adopter un projet de loi qui déclarerait Ottawa, capitale du Canada, ville bilingue.

We are here because of the great disappointment we felt following the decision of the government of Ontario, when it adopted its new legislation on the City of Ottawa, because it offered an empty shell masquerading as the City of Ottawa's language policy.

In the documents we gave you, you have a copy of the provincial act which basically says that the City of Ottawa must have a policy on bilingualism, but that its content and scope are to be determined by the local government.

Under this act, the municipality has the right to determine the language status of the city. In our opinion, this is not only unconstitutional, but it is *ultra vires* in terms of the powers of the government of Ontario.

You rightly mentioned that section 16 of the Constitution Act, 1867, stipulates that Ottawa is the capital of Canada. But generally speaking, municipalities are provincial creatures and the Supreme Court has always ruled that the provinces can do what they want with their municipalities. A province can abolish a municipality, merge it or make it bigger.

I am asking a rhetorical question. Under this broad general principle, could the province of Ontario abolish the City of Ottawa? The answer is no because the 1867 Constitution clearly states that Ottawa is the capital of Canada, and by virtue of the same Constitution, the city has a special status as compared to other Canadian cities.

This means that Ottawa, as the capital, must reflect the nature of the country. As it now stands, Ottawa's language policy does not reflect the nature of the country. We are very aware that the policy itself is very good and we are not questioning it. However, what we are questioning is the refusal of the federal and provincial governments to intervene in order to consolidate Ottawa's linguistic status, which should reflect the fact that it is the capital of the country.

As far as jurisprudence is concerned, you may remember that I taught it for many years. There was the *Munro* decision of 1966. The case basically dealt with Ottawa, Canada's capital, and the creation of the National Capital Commission. It dealt with the expropriation of Ontario lands.

The case went up to the Supreme Court, and it was argued that lands, as with municipalities, belong to the provinces and that the federal government did not have the right to infringe on provincial powers as far as lands are concerned. But the Supreme Court rejected that argument. It said that when an issue of national interest was involved, the federal government did have jurisdiction, which was the case of the National Capital Region, because it involved an issue of national interest.

The jurisprudence of the Supreme Court of Canada is very clear. Another ruling, the *Mercurie* decision, stated expressly that any linguistic decision was a decision of national interest. So if you look at its status and its nature, you can argue that the city of

Nous sommes ici en raison de la grande déception que nous avons tous ressentie suite à la décision du gouvernement de l'Ontario, lors de l'adoption de sa nouvelle loi sur la ville d'Ottawa, de nous offrir une coquille vide comme régime linguistique pour la ville d'Ottawa.

Dans les documents que l'on vous a fournis, vous avez une copie de la Loi de l'Ontario qui dit essentiellement que la ville d'Ottawa doit avoir une politique sur le bilinguisme, mais que le contenu et la portée de cette politique appartiennent à la ville locale.

Avec cette loi, on délègue à la municipalité le droit de déterminer le statut linguistique de la ville. À notre avis, c'est non seulement inconstitutionnel, mais c'est *ultra vires* du pouvoir du gouvernement de l'Ontario.

Vous avez mentionné avec raison que l'article 16 de la Constitution de 1867 stipule qu'Ottawa est la capitale du Canada. Mais de façon générale, les villes appartiennent aux provinces et depuis toujours, la jurisprudence de la Cour suprême dit que les provinces peuvent faire ce qu'elles veulent avec les villes. Les provinces peuvent abolir les villes, les fusionner ou les agrandir.

La question que je pose est rhétorique. En vertu de ce grand principe général, est-ce que la province de l'Ontario pourrait abolir la ville d'Ottawa? La réponse est non parce que la Constitution de 1867 stipule expressément qu'Ottawa est la capitale du Canada et qu'en vertu de cette même Constitution, cette ville a un statut spécial par rapport aux autres villes du pays.

Cela signifie qu'Ottawa, en tant que capitale, doit refléter la nature du pays. En ce moment, la politique linguistique de la ville d'Ottawa ne reflète pas la nature du pays. Nous sommes très conscients que la politique elle-même est très bonne et on ne la remet pas en question. Ce que l'on remet plutôt en question, c'est le refus, et du fédéral et du provincial, d'intervenir pour assurer le statut linguistique de la ville d'Ottawa, statut qui refléterait sa position de capitale du pays.

En ce qui concerne la jurisprudence, vous vous souviendrez que je l'ai enseignée pendant longtemps. Il y a eu la décision *Monro* qui a été rendue en 1966. La seule décision qui portait essentiellement sur Ottawa, capitale du Canada, était la création de la Commission de la capitale nationale. Elle portait sur l'expropriation de biens de fonds en Ontario.

Les gens se sont rendus jusqu'à la Cour suprême pour dire que les territoires, comme les municipalités, appartiennent aux provinces et le fédéral ne peut pas empiéter sur le pouvoir des provinces lorsqu'on parle de territoires. La Cour suprême a dit non. Lorsqu'il est question d'intérêt national, le gouvernement fédéral a juridiction sur la région de la Capitale nationale lorsque ce sont des questions d'intérêt national.

La jurisprudence de la Cour suprême du Canada est très claire. Entre autres, la décision *Mercurie* dit expressément que toutes les décisions linguistiques sont des décisions d'intérêt national. Lorsqu'on se penche sur son statut et sa nature, on peut dire

Ottawa still retains its status as national capital. You could also say that it has a hybrid status because sewers and roads fall under provincial jurisdiction.

But when questions of national interest are involved, it is the federal government which assumes responsibility. So if Ottawa is to truly play its role, all Canadians, including francophones, must be able to come to Ottawa and recognize the face of their country there.

If you want to see the face of Ottawa, just walk down Sparks Street. We sincerely believe that the federal and provincial governments should allow the municipality to play a leadership role and become truly bilingual.

I am going to tell you a true story. During the last municipal elections, Terry Kilrea, who ran against mayor Bob Chiarelli, got 35 per cent of the votes, and he ran on a single issue: anti-bilingualism in Ottawa. I could name other future candidates for the next municipal elections who also share this point of view, but I think that you know who they are just as well as I do.

Do we have to wait for someone else to be elected mayor or for the municipal council to abolish Ottawa's bilingual status? The only thing the provincial legislation states is that there has to be a policy. This bilingualism policy could state that there has to be a bilingual person at the counter and that an automated telephone system answers calls when this person is on break.

If ever that happens, I promise you that this matter would become an issue of national interest. It could even grow into a national language crisis. Everyone wants to avoid a language crisis, and I certainly hope that that is a thing of the past. However, we are still stuck with the issue of Ottawa's bilingual status.

Constitutionally, the federal government has this responsibility, and it has always been there. We are now trying to get the government to shoulder its responsibility and adopt a bill to make Ottawa officially bilingual. This is not a hypothetical scenario; it might really happen and we are acknowledging this, while trying to prevent it from happening.

I will now give the floor to Mr. Annis who will give you another perspective on this issue. In addition to being a constitutional expert, he also has a solid background in litigation. He will talk about the possibility of court action to achieve what lawmakers might refuse to do.

[English]

Peter Annis, Lawyer, Vincent Dagenais Gibson, As an Individual: Thank you, members of the committee, for inviting us to come and speak with you today. Mr. Cousineau is correct. We both share the same objectives but my perspective is a little different, in the sense that when I approached this problem, I was looking more from the perspective of what a lawyer can do to

que la ville d'Ottawa possède toujours son statut de capitale nationale. On peut aussi dire qu'elle a un statut hybride parce que lorsqu'il est question des égouts et des chemins, le gouvernement provincial peut s'en occuper.

Mais lorsque ce sont des questions d'intérêt national, la responsabilité appartient au gouvernement fédéral. Pour qu'Ottawa joue véritablement son rôle, il faut que tous les Canadiens et Canadiennes, incluant les francophones, puissent venir à Ottawa et constater que la ville représente le visage du pays.

Actuellement, il suffit de se promener sur la rue Sparks pour voir le visage de la ville d'Ottawa. Nous croyons sincèrement que les gouvernements fédéral et provincial devraient donner à la municipalité le rôle de leadership afin que la ville joue ce rôle.

Ce qui suit n'est pas une histoire farfelue. Lors des dernières élections municipales, Terry Kilrea, qui s'est présenté contre le maire Bob Chiarelli, a obtenu 35 p.100 des voix et sa campagne électorale a porté uniquement sur l'antibilinguisme à Ottawa. Je pourrais nommer de futurs candidats aux prochaines élections qui partagent aussi ce point de vue, mais je pense que vous les connaissez autant que moi.

Faut-il attendre que quelqu'un d'autre soit nommé maire ou que le conseil municipal abolisse le statut bilingue de la ville d'Ottawa? La seule chose que la Loi de l'Ontario stipule, c'est qu'il doit y avoir une politique. Cette politique de bilinguisme pourrait proposer une personne bilingue au comptoir avec un système téléphonique automatisé lorsque la personne est en pause.

Si jamais cela se produit, je vous promets que la question deviendra d'intérêt national. Cela deviendra même une crise linguistique nationale. Tout le monde cherche à éviter ces crises linguistiques qui, heureusement je crois, sont chose du passé. Il reste tout de même le problème que constitue la question du bilinguisme de la ville d'Ottawa.

Sur le plan constitutionnel, le gouvernement fédéral a cette responsabilité et il l'a toujours eue. Nous tentons maintenant de l'encourager à assumer cette responsabilité et à adopter un projet de loi visant à faire d'Ottawa une ville bilingue. Cette histoire n'est pas hypothétique; elle est empreinte d'une possibilité réelle que nous préférons anticiper et éliminer.

Je cède maintenant la parole à Me Annis qui vous apportera une nouvelle perspective. En plus d'être un expert constitutionnaliste, il possède une solide expérience en litige. Il parlera de la possibilité de se présenter devant les tribunaux pour faire ce que les législateurs refuseraient de faire.

[Traduction]

M. Peter Annis, avocat, Vincent Dagenais Gibson, à titre personnel : Merci, mesdames et messieurs les membres du comité, de nous avoir invités à vous adresser la parole aujourd'hui. J'abonde dans le même sens que M. Cousineau. Nous avons les mêmes objectifs, mais, moi, j'aborde la question d'un point de vue un peu différent, en ce sens que je me suis

bring a constitutional action to have Ottawa declared officially bilingual. I was looking at not so much the federal government but the Government of Ontario, which is of more interest to me.

As you know, going off to court is kind of the last resort. If you look at my bio, I am a mediator. I try to get people to settle things at this point in my career. However, the reality is that in the end, after you have looked at all the different ways to get something done, the only avenue that is really available is to go to court.

I think everyone here knows the story. There was unification of the City of Ottawa. Glen Shortliffe, Minister of Municipal Affairs, recommended that Ottawa have this official bilingual status. Unfortunately, the Harris government did not take it up.

We raised this issue with certain people at a certain time, that maybe we should look at initiating a court proceeding. It was suggested that, no, the McGuinty Liberals were on their way; they had made promises and if we waited, the matter would be resolved.

I share the opinion with Professor Cousineau that Bill 163 does not do anything. In fact, it is a great disappointment for persons who were hoping that maybe Ottawa would have that status. When you look at it, really the power to determine whether Ottawa should have a bilingual status rests with Toronto; it rests with Ontario. Ottawa exercises delegated powers from the Ontario legislature. It is up to Ontario to do something.

In any event, when we began to look at this, we saw that we did not want to fit this into the usual sections 91 and 92 division-of-power situation in the sense of what is a provincial power as opposed to what is a federal power. We looked at section 16, which was a virgin piece of legislation — never been interpreted anywhere — a short provision that says that Ottawa will be the site for the Parliament. We said surely, as lawyers, we know that you can imply a lot of things into some words, and what comes from the status of being a national capital.

When you look at the 1867 constitutional agreement, you really see an agreement between the provinces whereby the provinces agreed to give Ontario probably the major benefit that flows out of the federation as one item, and that is to have the capital within its borders. Anyone looking at it realistically would think any province would say, “I would like to bargain to have the capital within my boundaries.”

All you have to do is compare Ottawa to Kingston, Pembroke and Hawkesbury. There is only one difference, and that is the national capital. Tremendous advantage is given to the Government of Ontario by having the capital within its boundary.

demandé, comme avocat, quel argument constitutionnel je pourrais invoquer pour qu’Ottawa soit déclaré officiellement bilingue. Je me suis tourné non pas vers le gouvernement fédéral mais plutôt vers le gouvernement de l’Ontario.

Comme vous le savez, la poursuite judiciaire est en quelque sorte le dernier recours. Mon curriculum vitae vous indiquera d’ailleurs que, moi, je travaille comme médiateur. À cette étape-ci de ma carrière, je préfère amener les gens à s’entendre à l’amiable. Toutefois, il arrive que, après avoir employé tous les autres moyens, l’action en justice reste la seule solution.

Je crois que nous connaissons tous les faits : la ville d’Ottawa a été fusionnée. Glen Shortliffe, ministre des Affaires municipales, a recommandé de faire d’Ottawa une ville officiellement bilingue. Malheureusement, le gouvernement Harris n’a pas donné suite à cette recommandation.

À l’époque, nous avons consulté certaines personnes sur l’opportunité d’intenter une poursuite. On nous a dit d’attendre l’arrivée imminente des libéraux de Dalton McGuinty au pouvoir car ils avaient fait des promesses et que l’affaire se réglerait.

Je partage l’opinion du professeur Cousineau selon laquelle le projet de loi 163 ne règle rien. En fait, cette mesure législative déçoit tous ceux qui espéraient qu’Ottawa serait déclaré bilingue. Quand on étudie la question, on conclut que c’est Queen’s Park, que c’est le gouvernement de l’Ontario qui a le pouvoir de déterminer si Ottawa devrait être bilingue. La ville d’Ottawa exerce les pouvoirs que lui a délégué l’assemblée législative de l’Ontario. Il incombe donc à la province d’agir.

Quoi qu’il en soit, quand nous avons commencé à étudier la question, nous avons constaté qu’elle ne relevait pas des articles 91 et 92 sur le partage et compétence, puisqu’il ne s’agissait pas d’un pouvoir provincial qui s’opposait à un pouvoir fédéral. Nous nous sommes donc tournés vers l’article 16 de la Constitution, une disposition législative qui n’a pas encore été interprétée et qui stipule qu’Ottawa est le siège du Parlement. Nous nous sommes dit que des avocats seraient certainement en mesure de mettre en lumière ce qui est sous-entendu par cette disposition, à savoir ce qui découle du statut de capitale nationale.

La loi constitutionnelle de 1867 est en fait un accord entre les provinces aux termes duquel les provinces conviennent de donner à l’Ontario le principal avantage découlant d’une fédération, soit d’être le siège de la capitale du pays. Il semble tout à fait logique que toute province tente de s’approprier la capitale nationale.

On n’a qu’à comparer Ottawa à Kingston, Pembroke et Hawkesbury pour constater que la seule chose qui distingue Ottawa de ces autres villes, c’est qu’elle est la capitale nationale. La présence de la capitale du pays en Ontario s’accompagne bien sûr d’importants avantages pour le gouvernement de cette province.

Are there any obligations with those tremendous advantages? We say yes. Obviously, there is a clear obligation. It is implied, but anyone you ask would say, "Yes, there is an obligation. You as a province must not do things that will frustrate the federation from achieving its objectives for the national capital."

In other words, it is a positive obligation on Ontario to avoid frustrating Ottawa from achieving its objectives as a national capital. We say that obligation is implied.

If you get to that stage, if the court would look at that and say, yes, it makes sense that an implied obligation flows out of the arrangement, then you get into a different analysis. You move to the next level of question, and that is, are issues of official languages of critical importance for the attainment of the objectives of a national capital? You can understand that we could make strong arguments that official languages are of critical importance.

We have looked at official languages up to this point primarily from the perspective of minority languages, but when you look at official languages in the City of Ottawa, you see it is really a national issue. It is as much an issue for the Province of Quebec as it is for anyone else. We have a national capital. We invite people to come here from across the country to live and reside here in Ottawa, and the idea is that they will work in our federal institutions, and the surrounding environment should be welcoming. Most people know that when you come from Quebec, most people who come from Quebec choose to live in Gatineau. Why do they choose to live in Gatineau? They do not feel that Ottawa is a welcoming city for them.

All these obligations flow out of that. When you look at the critical importance to the federal government of official languages, the next step is, has Ontario done anything to frustrate the federal government from achieving its objectives? If you look at the objectives, and they are nicely set out in things like the Official Languages Act, you will see that Ottawa is supposed to reflect the bilingual and bicultural nature of our country. It is clear that Ottawa has done nothing. In fact, Ottawa frustrates the federal government from achieving its objectives of having that type of city, which should be bilingual, bicultural and welcoming to all Canadians.

The concept is that there is a totally new provision that nobody has looked at before, which makes it fun for lawyers. I do not have to worry about what Alberta, Quebec or Gatineau has to say. When you come down to it, this is Ontario. Ontario has a special status because it has the national capital within its boundaries. We now deal with Ontario's special status of having the national capital within its boundaries and see whether any obligation flows out of the special status.

On a straight contract basis I can make this argument going home. Suppose this was basically a joint venture and a whole bunch of companies came together and said, "We will run this together, and we need to set up an operation, but one of the three companies will have to run the operation. We will give it to company A."

Mais ces avantages importants n'entraînent-ils pas des obligations? Nous croyons que oui. Nous estimons d'ailleurs que cette obligation est claire. Elle est implicite, mais toute personne sensée vous dira qu'il y a une obligation. Que la province est tenue de ne pas frustrer la fédération dans la poursuite de ses objectifs pour la capitale nationale.

Autrement dit, l'Ontario a l'obligation positive de ne pas contrecarrer les efforts que déploie Ottawa pour atteindre ses objectifs comme capitale nationale. Nous affirmons que cette obligation est implicite.

Si la cour reconnaît qu'une obligation implicite découle de cette entente, il faut entreprendre une analyse différente. Il faut alors déterminer si les questions relatives aux langues officielles sont cruciales pour l'atteinte des objectifs de la capitale nationale. Vous comprendrez que nous avancerions de bons arguments plaidant pour l'importance cruciale des langues officielles.

Jusqu'alors, nous avons considéré les langues officielles du point de vue de la minorité linguistique, mais lorsqu'on envisage les langues officielles dans la ville d'Ottawa on voit qu'il s'agit en réalité d'un enjeu national. C'est un enjeu qui intéresse autant le Québec que le reste du pays. Nous avons une capitale nationale. Nous invitons les Canadiens de toutes les régions du pays à vivre à Ottawa, à travailler au sein de nos institutions fédérales dans un milieu que nous voulons accueillant. La plupart des gens savent que, quand l'on vient du Québec, on choisit de vivre à Gatineau. Pourquoi? Parce qu'on estime qu'Ottawa est peu accueillante pour les francophones.

Toutes ces obligations découlent du statut de capitale nationale. Une fois qu'il a été établi que les langues officielles sont d'une importance cruciale pour le gouvernement fédéral, il y a lieu de se demander si l'Ontario a fait quoi que ce soit pour empêcher le gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs? Ces objectifs sont énoncés dans la Loi sur les langues officielles et, selon ces objectifs, Ottawa est censé refléter la nature bilingue et biculturelle de notre pays. Or, il est clair qu'Ottawa n'a rien fait à cet égard. En fait, Ottawa empêche le gouvernement fédéral d'atteindre son objectif de faire d'Ottawa une ville bilingue, biculturelle et accueillante pour tous les Canadiens.

C'est une disposition qui n'a jamais été examinée auparavant, ce qui a un certain attrait pour les avocats. Je n'ai pas à m'inquiéter de ce que l'Alberta, le Québec ou Gatineau ont à dire. Ce dont il s'agit ici, c'est de l'Ontario. L'Ontario a un statut spécial parce que la capitale nationale s'y trouve. Il faut donc déterminer si des obligations découlent du statut spécial conféré à l'Ontario par la présence de la capitale nationale dans cette province.

S'il s'agissait d'un contrat, l'argument serait simple. Disons qu'il s'agit d'une entreprise commune rassemblant plusieurs entreprises qui joignent leurs efforts pour mettre sur pied une société dont la direction est toutefois attribuée à la compagnie A.

It turns out company A takes tremendous advantages out of having that. Then company A says, "I will not do something," and the other companies say, "Hang on here. We gave you this for the purpose of you being able to achieve our purposes of having the headquarters there." I think any court would say that there is an implied term that you have to operate the head office in such a way that it would help the joint venture achieve its objectives. Certainly, it seems to me, you sail through in contract.

Is there any reason it should not apply constitutionally? I cannot think of any, because as I said, it is a virgin position and a virgin piece of legislation. Nobody has looked at it before. When you come down to it, there are other factors that lawyers would bring into it. They would say, we will impose an obligation on Ontario. Is it a heavy obligation to make Ottawa officially bilingual? We all know we are not asking them to change. What we ask them to do is a matter of respect. It is a matter of the status of a language. The languages should be respected as having equal status, to give leadership to our communities, to say, yes, this reflects our country.

What is the obligation on Ontario? There is no obligation at all. There is no burden on Ontario to do this. It is a political burden for some people, but it is not a real burden when you look at it. When you look at the cost, and the advantages, et cetera, and you go through all those criteria the way we would look at in a normal case, you can make a strong case that section 16 of the 1867 law carries with it that implied burden. The burden is that Ontario not frustrate the federal government in its objectives for Ottawa, and it is so doing. That is how I look at it as a lawyer.

Now we are at this process and coming before this committee. The federal government should show some leadership. It should say certain things. Bill 163 should not go by without this committee saying something about it. Anyone who looks at it could ask, Does Bill 163 respond to the need for having Ottawa officially bilingual? Obviously it does not. I think this committee should say something about that.

As for our litigation, in the end someone will have to take this matter to court. I do not see it unfolding anywhere else.

What worries me is that there is a window of opportunity here. The window of opportunity was opened by the amalgamation of Ottawa. It gave rise to the issue. The amalgamation opened the issue, and it is there now. It is closing slowly. I think the Liberals thought they closed it with Bill 163, but that was smoke and mirrors. They did not close anything. They did not touch it. However, it will close in time. The matter will go on. It has a short shelf-life. To a certain extent, if there is not to be some kind of legislative action somewhere, I think we have to sail off to the courts and see what we can do.

The recommendation that I would like from this committee is that if there are not legislative developments somewhere, that the federal government consider subventioning a court process, to a

Il se trouve que cela entraîne de nombreux avantages pour la compagnie A. Celle-ci décide alors de ne rien faire, ce à quoi les autres compagnies s'opposent, faisant valoir que l'octroi du siège social à la compagnie A doit servir à la réalisation des objectifs de l'entreprise commune. Je crois que tout tribunal jugerait que le contrat prévoit implicitement que l'administration du siège social doit se faire de façon à aider l'entreprise commune à atteindre ses objectifs. D'un point de vue strictement contractuel, c'est très simple à prouver.

Cela pourrait-il s'appliquer en droit constitutionnel? Je crois que oui, parce que, comme je l'ai dit, il s'agit d'une disposition législative qui n'a pas encore été interprétée. Bien sûr, les avocats avanceraient d'autres arguments. Ils préconiseraient l'imposition d'une obligation à l'Ontario. Est-ce une lourde obligation que de faire d'Ottawa une ville officiellement bilingue? Nous savons tous que nous ne demandons pas de changement. Nous voulons simplement une marque de respect. Il s'agit d'établir le statut linguistique de la ville. Il faut reconnaître un statut égal aux deux langues pour que les leaders de ces communautés linguistiques puissent dire que cela reflète la nature du pays.

Quelle est l'obligation imposée à l'Ontario? Aucune. Ce n'est pas un fardeau pour l'Ontario. C'est peut-être un fardeau politique pour certains, mais ce n'est pas un véritable fardeau. Quand on examine les coûts, les avantages, et cetera, et quand on passe en revue tous les critères comme on le ferait dans un cas ordinaire, on peut faire valoir que l'article 16 de la Loi constitutionnelle de 1867 comporte implicitement ce fardeau. Ce fardeau, c'est l'obligation pour l'Ontario de ne pas frustrer le gouvernement fédéral dans l'atteinte de ses objectifs pour Ottawa, ce qu'elle fait actuellement. C'est ainsi que je vois la chose comme avocat.

Mais nous sommes ici aujourd'hui devant votre comité. Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership. Il devrait faire des déclarations. L'adoption du projet de loi 163 ne devrait pas être passée sous silence par votre comité. Quiconque s'intéresse à la question devrait se demander si le projet de loi 163 répond aux besoins de faire d'Ottawa une ville officiellement bilingue. Manifestement, non. Je crois donc que votre comité devrait se prononcer sur la question.

En ce qui a trait à notre poursuite, au bout du compte, il faudra s'adresser aux tribunaux. Je ne vois pas d'autre issue.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'une occasion s'offre à nous maintenant. Cette occasion nous est offerte par la fusion d'Ottawa qui a soulevé la question du statut bilingue de la ville. La question ayant été soulevée par suite de la fusion, il y aurait lieu de la régler dans les meilleurs délais. Je crois que les libéraux croyaient avoir réglé la question avec le projet de loi 163, mais ce n'est qu'un écran de fumée. Cela n'a rien de réglé. En fait, les libéraux n'ont rien fait. Entre-temps, nous risquons de rater l'occasion qui s'offre à nous d'apporter une solution. Si aucune mesure législative n'est prise, je crois que nous devons demander aux tribunaux de trancher.

J'aimerais que votre comité recommande que, en l'absence d'initiative législative, le gouvernement fédéral envisage de subventionner une poursuite judiciaire, dans une certaine

certain extent. I do not think we asked for all of it, and most of us are prepared to work without our fees, but the disbursements are high. We would like to see the disbursements, or something along that line, paid for. There is a program to pay for this. We actually put in a request through the Court Challenges Program of Canada. They do not have enough money or something along that line, so they indicated they would not support this.

I am not sure people understand the approach we are talking about. In addition, we would tie these arguments together. The thing I was talking about is not unlinked to all the points that Professor Cousineau makes. They all come together. If we cannot get the federal government to act under its powers under the BNA Act, let us focus on section 16. Bring all this to bear on section 16 and take a run at a fresh provision and see what we can do.

The arguments make sense to me. The nice thing is that when I talk to people about this and I say, "Do you see any problem with Ottawa being officially bilingual," I do not get a lot of resistance. When I talk to people, I tell them the story about Canada. People do not know about the whole bilingual trade-off at the beginning. As you know, at the beginning, the Province of Quebec adopted an officially bilingual status in return for the federal government being officially bilingual. That was the original deal. The provinces got away scot-free. In the end, Manitoba became officially bilingual, but at the beginning, the concept was the federal government and Quebec would be officially bilingual. Ontario, New Brunswick, Nova Scotia and the rest of them got away without any matter. We know that Quebec has resisted bilingualism since that time, but the reality is that they have an officially bilingual legislature. Their statutes have to be published in both languages, and you are allowed to plead in that province in both official languages, so they do have official language status there.

To a certain extent, that is the background. Ontario did not have those obligations imposed on it. Ontario gets the Crown jewel of federalism and walks away scot-free. I am anglophone. My dad was a farmer from Toronto and my mother is from Western Canada, but somehow they got me to look at this from someone else's perspective. I see Ottawa as a wonderful city that has tremendous accomplishments. We have two groups of people in this city who have developed tremendous respect for each other. I do not know how many people realize how hard it is for two different cultures and languages to develop respect for the other group. That is an incredible achievement, and Ottawa has done that. It is a special and unique town.

I do not think the people of Ottawa have any problem with Ottawa being officially bilingual. We are not asking for any change at city hall. It is a concept of respect for each other. It is like when you have a good marriage but you do not tell each other that you love each other. It is the symbolic thing that is important to make things work. As an anglophone Canadian, I believe it is

mesure. Je crois que la plupart d'entre nous sommes prêts à travailler bénévolement, mais les débours seront élevés. Nous aimerions, par exemple, que les débours soient payés. Il y a d'ailleurs un programme pour cela. Nous avons présenté une demande en vertu du programme de contestation judiciaire. Toutefois, je crois qu'on nous a dit que les fonds de ce programme étaient insuffisants et qu'on ne pourrait pas nous aider financièrement.

Je ne suis pas certain que notre démarche soit bien comprise. Nous avons, en outre, l'intention d'établir des liens entre tous ces arguments. Ce que je vous ai décrit n'est pas sans rapport avec les arguments avancés par le professeur Cousineau. Ils sont tous interreliés. Si nous ne pouvons amener le gouvernement fédéral à agir aux termes des pouvoirs que lui confère la Loi constitutionnelle, nous devrions invoquer l'article 16. Invoquons l'article 16 qui n'a pas encore été interprété pour voir ce que cela peut donner.

Ces arguments m'apparaissent logiques. Ce qui est bien, aussi, c'est quand j'en parle aux gens et que je leur demande s'ils s'opposeraient à ce qu'Ottawa devienne officiellement bilingue, bien peu de gens sont contre l'idée. Quand je parle aux gens, je leur raconte l'histoire du Canada. Bien peu de gens connaissent le compromis sur la langue qui est intervenu lors de la création du pays. Comme vous le savez, à l'origine, le Québec a accepté de devenir officiellement bilingue à condition que le gouvernement fédéral en fasse autant. C'était ce qui était prévu à l'origine. Mais les provinces s'en sont tirées à bon compte. Au bout du compte, le Manitoba est devenu officiellement bilingue mais, au départ, le gouvernement fédéral et le Québec étaient censés devenir officiellement bilingues. L'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et toutes les autres provinces se sont dérochées. Nous savons que le Québec résiste au bilinguisme depuis lors, mais, en réalité, l'assemblée nationale est officiellement bilingue. Les lois de la province doivent être publiées dans les deux langues et on peut plaider dans l'une ou l'autre des langues officielles au Québec. C'est donc une province officiellement bilingue.

Voilà donc le contexte. Aucune obligation n'a été imposée à l'Ontario. L'Ontario a reçu le joyau de la Couronne du fédéralisme sans rien donner en contrepartie. Moi, je suis anglophone. Mon père était un agriculteur de Toronto et ma mère vient de l'ouest du pays, mais, je ne sais trop comment, ils m'ont amené à envisager toute cette question d'un autre point de vue. J'estime qu'Ottawa est une ville merveilleuse qui a de belles réalisations à son actif. Les deux groupes linguistiques de la ville ont beaucoup de respect l'un pour l'autre. J'ignore si les gens savent à quel point il est difficile pour deux langues et deux cultures différentes d'avoir un tel respect mutuel. C'est un exploit incroyable dont Ottawa peut être fier. C'est une ville bien spéciale et unique en son genre.

Je ne crois pas que les habitants d'Ottawa s'opposent à ce que leur ville devienne officiellement bilingue. Nous ne réclamons pas de changement à l'hôtel de ville. C'est une question de respect. C'est un peu comme avoir un bon mariage dont les conjoints ne se disent pas qu'ils s'aiment l'un l'autre. C'est un symbole important. Comme Canadien anglophone, j'estime que le respect mutuel est

important that we have mutual respect. It is a fundamental characteristic of the country, and Ottawa has to show respect on this issue. I feel strongly about this personally as well.

One recommendation is that you take a good look at Bill 163 and not let it slip by without saying something, because it does not do a thing. Second, you might encourage the federal government to support this type of initiative, even if the government will not adopt legislation.

[Translation]

The Chairman: Mr. Cousineau invoked the national interest doctrine as a legal means for the federal government to designate Ottawa as officially bilingual. The Supreme Court has used this doctrine with great caution — in any case, it seems to me that the court is relying on that argument less and less. We know that municipalities are provincial creatures and not federal ones. When you read that the federal government should impose bilingualism on municipal services by arguing that the national interest is at stake, do you not think that goes a little far? I think that if you open this door, it will be difficult to close. Do you not think that this is a Pandora's box which is full of surprises?

Mr. Cousineau: If we were opening a new door, I would agree with you, but the door has already been opened in the *Monroe* decision. When the National Capital Commission was created, there is no doubt that the federal government infringed on provincial powers. The court was very clear, and the decision is contained in the documents we gave you. Our legal experts and judges often speak at length to make a point, but this particular decision was very brief and clear. It is clear that this would not normally apply to other cities, but exclusively to Ottawa. There is nothing new in this, it has already been done. You are not opening new doors, you are simply going through one that has already been opened.

This issue does not affect other cities, but only Ottawa. I do not see how you could use this decision, which applied to Ottawa, and apply it to Moncton, Sudbury or Saint-Boniface, because those towns, as beautiful as they may be, are not the capital city. Those other towns are not mentioned in the Constitution Act of 1867. Only Ottawa is the capital.

The oldest principle in law is that legislators do not say anything if they do not want to say it. We presume that our legislators are wise people. Let us also presume that, when Ottawa was designated as our capital, it simply meant that the capital was one point on the map.

I would like to draw a comparison with Belgium. When people talk about models for linguistic regimes, they always refer to two countries: Canada and Belgium. I personally prefer Canada's model over Belgium's. In Belgium, the language issue was settled by drawing a line; when you cross this line, you forget your language and culture and everything happens in the other language. But the exception in Belgium is Brussels. I could confirm this, but I think that section 35 of the Constitutional Act

très important. C'est une caractéristique fondamentale du pays et Ottawa doit en témoigner. J'en suis aussi intimement convaincu personnellement.

Nous vous recommandons donc de ne pas passer sous silence le projet de loi 163, de donner votre opinion sur ce projet de loi qui n'accomplit rien. Vous pourriez aussi encourager le gouvernement fédéral à appuyer ce genre d'initiative, même si le gouvernement n'adopte pas la loi.

[Français]

La présidente : Maître Cousineau mentionnait l'utilisation de la doctrine de l'intérêt national comme moyen juridique qui permettrait au gouvernement fédéral de reconnaître la ville d'Ottawa bilingue. La Cour suprême utilise avec prudence cette doctrine — en tout cas il me semble qu'elle le fait de moins en moins. On sait que les municipalités relèvent des gouvernements provinciaux et non du gouvernement fédéral. Quand on lit que l'on veut imposer le bilinguisme dans les services municipaux en se basant sur l'intérêt national, ne trouvez-vous pas que cela va un peu loin? Je pense que l'on ouvre une porte qui serait difficile à refermer. Ne pensez-vous pas que c'est telle une boîte de Pandore remplie de surprises?

M. Cousineau : Si c'était une nouvelle porte que l'on ouvre, je serais d'accord, mais la porte a déjà été ouverte par la décision *Monroe*. Lorsqu'on a créé la Commission de la capitale nationale, il n'y a aucun doute sur le fait que l'on a empiété sur les pouvoirs provinciaux. La cour a été très claire, et la décision se trouve dans les documents que nous vous avons remis. Souvent nos juristes et nos juges parlent longtemps pour nous dire quelque chose, mais cette décision est très courte et très claire. Il est très clair que, normalement, pour toutes les autres villes, c'est exclusivement une municipalité. Ce n'est pas nouveau, c'est déjà fait. Vous n'êtes pas en train d'ouvrir des portes, vous êtes en train d'emprunter une porte déjà ouverte.

Cela ne porte pas sur les autres villes, mais uniquement sur Ottawa. Je ne vois pas comment on pourrait partir d'Ottawa pour aller à Moncton, à Sudbury ou à Saint-Boniface, parce que ces villes, aussi belles soient elles, ne sont pas la capitale. Ces villes ne sont pas mentionnées dans la Loi constitutionnelle de 1867. Seule Ottawa est la capitale.

Le plus vieux principe de droit est que le législateur ne parle pas pour ne rien dire. On présume que les législateurs sont sages. Présumons que, lorsqu'on a dit qu'Ottawa était la capitale, on voulait dire autre chose que dire que c'est simplement un point sur la carte.

Je voudrais faire une analogie avec la Belgique. Lorsqu'on parle de modèles de régimes linguistiques, on nomme toujours deux pays : le Canada et la Belgique. Je suis un de ceux qui valorisent de loin la vision canadienne plutôt que la vision belge. En Belgique, on a réglé la question linguistique en traçant une ligne ; lorsque vous traversez cette ligne, vous oubliez votre langue, votre culture, tout se passe dans l'autre langue. L'exception, en Belgique, c'est Bruxelles. Je pourrais vérifier,

states that since Brussels is the capital, any language issue affecting Brussels must be settled by the federal government.

Brussels is located in the Flemish region, but is 90 per cent Walloon, or francophone. The city is a little strange because, in a way, if you followed the Belgian municipal model, everything should happen in Flemish, because it is on Flemish territory, but Brussels is the capital, and Belgians were wise enough to realize that both their Flemish and Walloon citizens have the right to feel at home in the capital. We are simply asking the same thing for Canada's capital.

I agree with your point of view on the issue of national interest, but we are dealing with a very particular situation since we are exclusively referring to the capital. We are not referring to, for instance, agriculture or the fishery when we talk about the national interest. I agree with you that when we talk about things which are not expressly included in the Constitution, as opposed to the city of Ottawa, the courts are very reluctant to intervene by granting the federal government powers.

However, first of all, Ottawa is already our capital; second, the Supreme Court has already made a ruling; third, to paraphrase what Mr. Annis said, it is just common sense. I do not think that any tribunal or Canadian would object to going ahead with this proposal.

The Chairman: Under section 11.1, the city must adopt a policy relating to the use of English and French as far as municipal administration and services are concerned. Despite this fact, since 2001, I understand, based on what you have said, that there has been no improvement. Is that so?

Mr. Cousineau: The policy itself was in place in the city of Ottawa before the merger even took place. What basically happened is that the city of Ottawa policy was applied to the new merged municipality. I think that the policy works fairly well. The issue we want to bring to your attention today is not as much the content of the policy, which seems to be working fairly well, but the constitutional status of the policy. However, it would be too easy for some people to empty the policy of its meaning and turn it into an empty shell. Elected municipal representatives should not have the right to determine the status and the face of Canada's capital. I feel that this is inconceivable in terms of the constitutional image of our country.

[English]

Senator Mercer: Generally speaking, I favour this concept. I take some exception with the statement by our first witness that Mr. Kilrea received 35 per cent of the vote with an anti-bilingualism platform. Having been around Ottawa for a number of years, I suggest that he received 35 per cent of the vote not because of his stance on bilingualism but rather because Mr. Chiarelli had been in office for three years. Any reasonably credible candidate would have received 35 per cent of the vote. If he had gotten more than 35 per cent, we may have a problem. I do

mais il me semble que c'est l'article 35 de la Loi constitutionnelle qui dit que, Bruxelles étant la capitale, toutes les questions linguistiques pour Bruxelles dépendent du gouvernement fédéral.

Bruxelles est situé dans la région flamande, mais est à 90 p. 100 wallonne, donc francophone. C'est une ville un peu bizarre car, dans un sens, si on suivait le modèle des municipalités qui existe en Belgique, tout devrait se faire en flamand, parce que c'est le territoire flamand. Mais Bruxelles est la capitale, et les Belges ont été assez sages pour dire que les Flamands autant que les Wallons ont le droit de se sentir chez eux dans la capitale. Au Canada, on demande seulement la même disposition pour la capitale.

Je suis d'accord avec votre point de vue sur la question de l'intérêt national, mais ici c'est une situation très particulière car on parle exclusivement de la capitale. On ne parle pas, par exemple, de l'agriculture ou de la pêche, quand on parle d'intérêt national. Je suis d'accord avec vous pour dire que lorsqu'on parle de choses qui ne sont pas expressément dans la Loi constitutionnelle, comme l'est Ottawa, les tribunaux sont très réticents à intervenir pour donner des pouvoirs au fédéral.

Cependant, premièrement, Ottawa est déjà là comme capitale; deuxièmement la Cour suprême a déjà tranché; troisièmement, pour paraphraser les propos de M. Annis, c'est le simple bon sens. Je pense qu'il n'y aura aucune réticence de la part des tribunaux et des Canadiens pour que l'on aille dans cette voie.

La présidente : L'article 11.1 prévoit que la ville est tenue d'adopter une politique qui traite de l'utilisation du français et de l'anglais dans l'administration et les services municipaux. Malgré cela, depuis 2001, j'ai cru comprendre, à ce que vous me dites, qu'il n'y a pas eu d'amélioration?

M. Cousineau : La politique elle-même était en place dans la ville d'Ottawa avant que la ville ne soit fusionnée. On a essentiellement pris la politique à la ville d'Ottawa pour l'appliquer dans la nouvelle municipalité fusionnée. Je pense que cette politique fonctionne assez bien. Le problème que nous voulons souligner aujourd'hui, ce n'est pas le contenu de cette politique qui semble assez bien fonctionner, mais le statut constitutionnel de cette politique. Il est trop facile, cependant, pour d'autres personnes, de déliter la politique pour en faire une coquille vide. Il ne devrait pas être permis que des élus municipaux déterminent le statut et le visage de la capitale du pays. Je pense que c'est inconcevable pour l'image constitutionnelle qu'on se donne comme pays.

[Traduction]

Le sénateur Mercer : De façon générale, je suis en faveur du concept. Toutefois, je m'oppose à la déclaration de notre premier témoin comme quoi M. Kilrea a reçu 35 p. 100 des voix en raison de son programme antibilinguisme. Je vis à Ottawa depuis un bon moment, et je dirais plutôt qu'il a recueilli ces voix non pas en raison de sa position sur le bilinguisme, mais plutôt parce que M. Chiarelli était au pouvoir depuis trois ans. Tout candidat raisonnablement crédible aurait pu recueillir 30 p. 100 des voix. Si l'on avait recueilli davantage, cela aurait pu être

not recall his stance on bilingualism being the main issue at the time. I do not think that argument works in your favour.

Mr. Annis, I was confused as you were presenting to us. I was not sure whether you were telling us we did or did not have the constitutional authority to proceed. Your first statement was that this issue was an Ontario problem because the cities are a product of the provinces, and that it is only complicated by the fact that there is only one city mentioned in the Constitution of the country.

Mr. Annis: That is a good question. I think that the federal government can adopt legislation to fill the field.

I am not sure how far you can go as a federal government, so I am not totally clear on that point. Certainly, the federal government can try to do something in this field. At the level of the public administration of a city in a province, there are issues there. I recognize that.

Whether or not the federal government tries to occupy the field, then certainly it is open for us to argue that there is this positive obligation on the government of Ontario. That is a good question.

Senator Mercer: I have run a number of elections at various levels.

Senator Rivest: Have you won any?

Senator Mercer: I have won most. I sit here thinking about the political point of view: the advantages and the disadvantages for the government to take this stand and to declare Ottawa a bilingual city.

It would be popular in the eastern part of the city and perhaps a good deal of the southern part of the city. It would become less so the further west you move from the city because of the nature of the distribution of the francophone population in Ottawa, and even less so in what is rural Ottawa. That is where there is an amalgamation of all the smaller towns and villages around Ottawa.

I wish we had proceeded with this when our colleague, Senator Gauthier, started this process then. The political liabilities and risks were not as high as perhaps they are now. We may have a timing issue.

Mr. Annis: The window is closing, yes.

Senator Mercer: Yes, I do not think that any of us from any side want to stick our political necks out there. While I support the idea, I would have to think about what the risks are politically.

Mr. Annis: Professor Cousineau wants to reply, but I will say something in response as well.

problématique. Je ne me souviens d'ailleurs pas que sa position sur le bilinguisme était l'élément le plus important de son programme. Je ne crois donc pas que ce soit un argument qui plaide en votre faveur.

Maître Annis, je n'ai pas bien compris ce que vous nous avez expliqué. Je ne suis pas certain si vous nous avez dit que nous avions le pouvoir constitutionnel d'agir. Vous avez d'abord déclaré que c'était un problème qui relevait de l'Ontario parce que les villes sont une création des provinces, et que seul le fait qu'une seule ville est mentionnée dans la constitution vient compliquer les choses.

M. Annis : C'est une bonne question. Je crois que le gouvernement pourrait légiférer dans ce domaine.

J'ignore toutefois jusqu'où le gouvernement fédéral pourrait aller. Mais il pourrait certainement tenter de légiférer dans ce champ de compétence. Je reconnais toutefois qu'il y a aussi des questions relatives à l'administration publique d'une ville dans une province qui s'oppose.

Peu importe que le gouvernement fédéral cherche ou non à occuper ce champ de compétence, cela ne nous empêche pas de plaider qu'une obligation positive incombe au gouvernement de l'Ontario. C'est une bonne question.

Le sénateur Mercer : J'ai dirigé des campagnes électorales à différents paliers.

Le sénateur Rivest : En avez-vous gagnées?

Le sénateur Mercer : Je les ai presque toutes gagnées. Je pense donc aux avantages et aux inconvénients, du point de vue politique que présenterait pour un gouvernement le fait de prendre position ou de déclarer Ottawa officiellement bilingue.

Ce serait populaire dans la partie Est de la ville et probablement dans la partie Sud de la ville. Cela le deviendrait moins à mesure qu'on se dirigeraient vers l'Ouest de la ville en raison de la distribution de la population francophone à Ottawa, et ce serait encore moins populaire dans la partie rurale d'Ottawa constituée des villages et petites villes qui ont été fusionnés à Ottawa.

J'aurais bien aimé que nous soyons saisis de ce dossier quand notre collègue, le sénateur Gauthier, a amorcé ce processus. Les risques politiques étaient peut-être moins élevés qu'ils ne le seraient maintenant. Il s'agit de choisir le bon moment.

M. Annis : Oui, en effet, l'occasion qui s'offre à nous d'agir disparaîtra bientôt.

Le sénateur Mercer : En effet, je ne crois pas que l'un ou l'autre parti politique estime que le jeu en vaut la chandelle. J'appuie votre idée, mais il faudrait que je connaisse les risques politiques.

M. Annis : Le professeur Cousineau veut répondre, puis j'ajouterai quelque chose.

[Translation]

Mr. Cousineau: The linguistic face of Ottawa has greatly changed. A month ago, it was announced that a new French high school was being opened in the western part of the city. Carleton Place used to be so anglophone that no francophone even dared move there, but it now has its own French school. So people are realizing that the demographics of Ottawa are changing.

Should political issues gain the upper hand over issues of national interest? I do not think so. Here is another question: if both parties agreed, where is the political risk? In fact, if everyone agrees that Ottawa should reflect the true nature of Canada, who loses, politically?

However, if the federal government refused to go in that direction, I would bet that the situation could degenerate into a national linguistic crisis. In my opinion, such a crisis would be much more dangerous than losing one or two seats in the western part of the city of Ottawa.

[English]

Mr. Annis: I stress that the obligation imposed on Ontario is to a certain extent a reflection of the tremendous benefits that the province obtains from having the capital within its boundaries. In other words, you cannot take all this and not expect to have some obligations that flow out of it. You have to make arguments that are common sense.

Look at Ottawa, Kingston, Pembroke and Hawkesbury. What do you really think is the difference? Anybody who thinks about it would say, yes, if there is anything out of federalism to go back and fight for, it was to have the capital. I guess they could not see what it would have meant to be a capital in the future. Everything is built around this national capital. It is a tremendous gift, a tremendous advantage.

The political way you sell this is, it makes no sense that you can take all those advantages and not expect to have some obligations. The only obligation we ask of you is not to frustrate the federal government when it tries to achieve certain objectives for its national capital as a national capital. That is all we ask you to do. Do not frustrate them. Do not get in their way.

It is not something that costs you a lot of money. It is not as though we will increase your tax burden or something like that. All we say is that we recognize that these two languages in these special circumstances have that status. It is a symbolic statement of mutual respect. It is important to give a flavour and a sense to what the city is supposed to be like. It is supposed to rejoice in having two languages and two cultures.

Senator Mercer: I disagree with you. I firmly believe this should have been done a long time ago. I think that Ontario has reneged on the responsibility, and not just the McGinty

[Français]

M. Cousineau : Le visage linguistique d'Ottawa change énormément. Il y a un mois, on annonçait l'ouverture d'une nouvelle école secondaire francophone dans l'ouest de la ville. Carleton Place, ville autrefois tellement anglophone qu'aucun francophone n'osait y mettre les pieds, a maintenant son école francophone. On s'aperçoit maintenant que la vieille démographie d'Ottawa change.

On se demande si on doit laisser les questions politiques l'emporter sur les questions d'intérêt national. Je crois que non. Une autre question se pose : s'il s'agissait d'une décision conjointe des parties, quel serait le risque politique? En fait, si tout le monde accepte le fait qu'Ottawa doit refléter la vraie nature du pays, qui perd sur le plan politique?

Par contre, si le gouvernement fédéral refusait d'aller dans cette voie, il est fort à parier que la situation dégénérerait en crise linguistique nationale. À mon avis, cette crise est beaucoup plus dangereuse qu'un siège ou deux dans l'ouest de la ville d'Ottawa.

[Traduction]

M. Annis : J'insiste sur le fait que l'obligation qu'a l'Ontario découle dans une certaine mesure des énormes avantages que retire la province de la présence de la capitale nationale. Autrement dit, vous ne pouvez accepter tous les avantages sans assumer les obligations qui les accompagnent. Il faut faire valoir des arguments fondés sur le bon sens.

Considérez le cas d'Ottawa, Kingston, Pembroke et Hawkesbury. Quelle est selon vous la différence? Quiconque y réfléchit vous dira que s'il y avait une raison de défendre le fédéralisme, c'était bien pour obtenir la capitale. Peut-être qu'à l'époque de la création de la confédération, on ne pouvait s'imaginer ce que cela signifierait, à l'avenir, que d'être la capitale du pays. Or, la capitale nationale est au cœur du fédéralisme. C'est un cadeau très précieux, un énorme avantage.

Vous pourriez invoquer l'argument politique selon lequel il est illogique de profiter de tous ces avantages sans s'attendre à devoir assumer des obligations. La seule obligation que nous voulons imposer à l'Ontario, c'est de ne pas contrecarrer les efforts du gouvernement fédéral dans la poursuite de ses objectifs concernant la capitale nationale. C'est tout ce que nous demandons. Ne contrecarrez pas les efforts du gouvernement fédéral. Ne lui mettez pas de bâtons dans les roues.

Cela ne coûtera rien à l'Ontario. Cela n'augmentera pas le fardeau fiscal ou quoi que ce soit d'autre. Nous demandons seulement que les deux langues, dans ce contexte bien particulier, aient le statut de langues officielles. C'est une déclaration symbolique témoignant un respect mutuel. C'est important, parce que ça donne une idée de ce que la ville est censée être. Elle est censée se réjouir d'abriter deux langues et deux cultures.

Le sénateur Mercer : Je ne suis pas d'accord avec vous. Je suis convaincu que cela aurait dû se faire il y a longtemps. J'estime que l'Ontario s'est soustrait à sa responsabilité, pas seulement le

government, but the Davis government, the Rae government, the Peterson government, and other governments in between that I may have missed in chronological order.

I think your statement about the benefit of a national capital to a province is not lost on us. It seems to be lost on the Premier of Ontario because of his constant comments about what he considers a deficit of Ontario's contribution financially to the federal treasury. He forgets that the people who live in Ottawa did not like him.

Mr. Annis: I find most people forget the advantages of having a national capital within your boundaries. It is amazing. They just ignore it.

Senator Mercer: The problem is, you are right. Political issues should not trump national interest issues. However, you have to remember that the decisions around national interest issues are made by politicians, and that makes it political. That is why my earlier question raises the issue of timing. I think that is the issue.

[Translation]

Senator Rivest: It goes without saying that Canada is a country based on linguistic duality; that is unequivocal. However, invoking the argument of national interest gives rise to a certain number of legal issues.

When the Constitution was patriated, Ottawa could have decided on amending section 16, and that would have solved the problem. But there were no doubt other considerations at the time.

Of course, it is the federal government's responsibility. But apart from that fact, have the provinces shown any kind of interest for the bilingual status of Ottawa?

Mr. Cousineau: We always took a local approach to the issue. It is as if we left it up to Franco-Ontarians to turn Ottawa into a city which would reflect the true nature of our country. Unfortunately, when the initiative comes from the city of Ottawa, there is no unanimity, as Senator Mercer pointed out.

As far as the issue raised by Senator Mercer is concerned, I would like to specify that Mr. Annis and I do not disagree. To be frank, I do not care whether a law designating Ottawa as officially bilingual comes from the federal or provincial government. But it is possible that we will end up before the courts. And if that happens, we will push both levels of government until one or the other fulfils its obligations.

For my part, I believe that this is a matter of federal jurisdiction; Mr. Annis, for his part, believes that this is a matter of provincial jurisdiction. But we both agree on the fact that someone has to take on this issue.

Senator Rivest: It is rather strange to note that while you are asking the Senate, the House of Commons or the federal government to decree something by virtue of each of these

gouvernement McGinty, mais aussi le gouvernement Davis, le gouvernement Rae, le gouvernement Peterson et tous les autres que j'ai peut-être omis dans cette liste chronologique.

Nous comprenons ce que vous dites sur les avantages que confère la capitale nationale à la province où elle se trouve. Toutefois, le premier ministre de l'Ontario lui, ne semble pas le comprendre, puisqu'il ne cesse de parler du déficit qu'entraîne pour l'Ontario sa contribution financière au Trésor fédéral. Il oublie que les habitants d'Ottawa ne l'aimaient pas.

M. Annis : J'ai constaté que les gens oublient les avantages que confère à l'Ontario le privilège d'être le siège de capitale nationale. C'est incroyable. Ils n'en tiennent absolument pas compte.

Le sénateur Mercer : Vous avez raison. Les enjeux politiques ne devraient pas primer les questions d'intérêt national. Toutefois, il ne faut pas oublier que les décisions qui sont prises dans l'intérêt national sont prises par des politiciens et qu'elles sont donc politiques. Voilà pourquoi j'ai dit plus tôt qu'il nous fallait bien choisir le moment. À mon sens, c'est là la question.

[Français]

Le sénateur Rivest : Il va sans dire que le Canada est un pays basé sur une dualité linguistique, c'est sans équivoque. Il y a tout de même un certain nombre de questions qui se posent quant à la voie juridique à prendre via l'utilisation de l'intérêt national.

Au moment du rapatriement de la Constitution, si on avait prévu la possibilité pour Ottawa de modifier l'article 16, cela aurait réglé le problème. Mais il devait sans doute y avoir d'autres considérations à cette époque.

Bien sûr, la responsabilité appartient au gouvernement fédéral. Mis à part ce fait, est-ce que les provinces ont manifesté un quelconque intérêt pour la question du bilinguisme de la ville d'Ottawa?

M. Cousineau : On a toujours abordé la question du point de vue local. C'est comme si on laissait aux franco-Ontariens le fardeau de transformer la ville d'Ottawa pour qu'elle reflète la vraie nature du pays. Malheureusement, quand cela vient de la ville d'Ottawa, le sénateur Mercer a raison de dire qu'il n'y a pas unanimité.

En ce qui concerne la question du sénateur Mercer, j'aimerais spécifier que M. Annis et moi-même ne sommes pas en contradiction. Honnêtement, je me fous qu'une loi stipulant qu'Ottawa est une ville officiellement bilingue vienne du fédéral ou du provincial. Mais il est possible que nous allions devant les tribunaux. Et si c'est le cas, nous pousserons les deux paliers de gouvernement jusqu'à ce que l'un ou l'autre assume sa responsabilité.

Pour ma part, je suis d'avis que ce devrait être de juridiction fédérale; M. Annis trouve que ce devrait être de juridiction provinciale. Nous nous entendons toutefois sur le fait que quelqu'un devrait en prendre la responsabilité.

Le sénateur Rivest : Il est plutôt étrange de constater, qu'en demandant au Sénat, à la Chambre des communes ou au gouvernement fédéral en tant que tel de décréter une chose par

institutions' respective powers, in the name of the national interest, that the rest of the country seems indifferent or insensitive to the matter.

In my opinion, the other premiers should be brought on board to bring pressure to bear on their Ontario colleagues. It would be a good starting point, because it has not been done yet.

Mr. Cousineau: If you give me a generous expense account, I will go across Canada. But it is not up to me personally to wage this battle throughout the country.

Senator Rivest: It is up to the federal government to make the other provincial premiers aware of the situation, if it is truly convinced that this is the right thing to do, because there is also a political dimension relating to provincial jurisdiction, which arises out of this matter.

This position is just as valid for the Senate and the House of Commons, if they were to take the initiative, since the other leaders in Canada have been left aside, and if this is truly an issue of national interest which also concerns the premier of British Columbia, of Quebec and of the other provinces.

My second point is as follows. Section 16 states that the federal seat of government is in Ottawa. Do you believe that the situation would be different, or more simple from a legal point of view, if the national capital were a federal district?

Mr. Cousineau: We discussed that possibility, but that is not the issue. If we were dealing with the Outaouais region, which includes Ottawa, Gatineau and the capital, the answer would be yes. But that is not what the Constitution Act says; the Constitution refers to the city of Ottawa.

Senator Rivest: This brings me to my next question which is more legal in nature. If we were to amend section 16 to say that the city of Ottawa is the seat of the Canadian government and that it is also a bilingual city, would we need the unanimous support of all provinces and the federal government, or the 7/50 formula? Unless I am mistaken, section 43 does not apply in this case.

Mr. Annis: I cannot answer that question.

Mr. Cousineau: It would be the 7/50 formula. However, we are not asking for the Constitution to be amended.

Senator Rivest: I understand. But this is my problem: I do not see how you can reach the objective everyone agrees to unless you bring the other provinces on board. After all, this is the capital of every region in Canada. Several provinces, including New Brunswick, would surely be interested in supporting this initiative, so how should we proceed? There is an implied solidarity among the provinces.

By proceeding with the national interest theory, you are entering into an area involving jurisdictions. Take for example the *Monroe* decision, which we are all familiar with. If you extend the ruling to language in order to justify making Ottawa a bilingual

le biais de ses pouvoirs en vertu de la théorie de l'intérêt national, il y ait une indifférence ou une insensibilité totale dans le reste du pays.

À mon avis, ce dossier devrait faire l'objet d'une mobilisation chez les autres premiers ministres qui pourraient aussi exercer certaines pressions sur leurs collègues de l'Ontario. Ce serait là un bon point de départ, car cela n'a jamais été fait.

M. Cousineau : Si vous me donnez un bon compte de dépenses, j'irai faire le tour du Canada. Mais ce n'est pas à moi personnellement de mener ce genre de campagne à travers le pays.

Le sénateur Rivest : C'est au gouvernement fédéral à sensibiliser les autres premiers ministres, si vraiment il en est convaincu, car il existe aussi une dimension politique de juridiction provinciale autour de cette question.

Cette position vaut autant pour l'initiative que le Sénat et la Chambre des communes seraient appelés à prendre, alors qu'on a laissé les autres décideurs au Canada de côté, si véritablement il s'agit d'une question d'intérêt national qui préoccupe le premier ministre de la Colombie-Britannique, celui du Québec et des autres provinces.

Mon deuxième point est le suivant. L'article 16 dit que le siège du gouvernement fédéral réside à Ottawa. Croyez-vous que la situation serait différente, voire plus simple juridiquement, si la capitale nationale était un district fédéral?

M. Cousineau : Nous avons discuté de cette possibilité, mais là n'est pas la question. Si on parlait de la région de l'Outaouais, incluant Ottawa, Gatineau et la capitale, la réponse serait affirmative. Mais ce n'est pas ce que la Loi constitutionnelle dit; la Constitution désigne la ville d'Ottawa.

Le sénateur Rivest : Ce qui me mène à ma prochaine question qui est de nature plus juridique. Pour amender l'article 16 et dire que la ville d'Ottawa est le siège du gouvernement canadien et qu'Ottawa est une ville bilingue, faut-il l'unanimité des provinces avec le gouvernement fédéral ou 7/50? L'article 43 ne s'applique pas, si je ne m'abuse.

M. Annis : Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question.

M. Cousineau : Ce serait 7/50. Toutefois, on ne demande pas la modification.

Le sénateur Rivest : Je comprends. Cependant, mon problème est le suivant : je ne vois pas comment on pourrait atteindre l'objectif que tout le monde poursuit sans la participation des autres provinces. Après tout, on parle de la capitale de toutes les régions du Canada. Plusieurs provinces, telle le Nouveau-Brunswick, seraient sans doute intéressées à appuyer cette initiative. Comment alors procéder? Il existe une solidarité tacite entre les provinces.

En procédant avec la théorie de l'intérêt national, vous entrez dans un champ de juridiction. Prenons, par exemple, l'arrêt *Monroe* que l'on connaît bien. Si vous lui donnez une extension linguistique pour justifier le fait de rendre Ottawa ville bilingue du

city, just because it is the capital, many people would be afraid that Quebec would invoke the same argument to extend the scope of the National Capital Act, namely, to give it a linguistic dimension which would be in contradiction with Bill 101. You would therefore risk losing a good part of the public opinion in Quebec because of that principle.

The courts can make certain rulings, but they are sometimes unpredictable. However, in my opinion, this is indeed an issue of national interest — but not in the meaning of the *Monroe* decision — but rather politically, and I do not think that it is possible to designate Ottawa officially bilingual unless all Canadian stakeholders are involved.

Second, once Ottawa has been declared officially bilingual, that would be meaningless unless legislation were passed to define what services are to be provided in French. Otherwise, you could end up with an empty shell like Bill 163. Who in the City of Ottawa will define what these services are? Will the federal government determine whether Ottawa must provide municipal services based on the criteria it will choose, that is, when numbers warrant? This provision already exists in the Canadian Constitution.

From the moment you ask for legislation designating Ottawa a bilingual city, you have to involve the rest of Canada, because this is an issue of national scope. But even if the federal government simply took the initiative to declare Ottawa officially bilingual, by overriding Ontario's powers on the pretext that this is a matter of national interest, Ottawa would have to pass legislation on official languages to determine in a detailed manner precisely which services are to be offered. Yet the federal government cannot require more from the city of Ottawa than it requires of itself under federal legislation when it comes to providing services in French where numbers warrant.

From the moment we decide that Ottawa is a bilingual city, everyone will be glad, not the least of all myself, but it will not amount to much. Who will decide on the specific nature of language services and requirements? This was done, for instance, in New Brunswick when the province adopted its own legislation on bilingualism. Everyone knows what is at stake, but who is going to tell the city of Ottawa what to do? Will it be the federal government? If that is the case, you might as well create a federal district subject to the Official Languages Act.

Mr. Annis: You asked three or four questions. First, you have to understand that our argument is based on section 16 and not on sections 91 or 92. We do not want to amend or adopt an amendment to section 16. In our opinion, we just need to interpret what is already there.

The issue is whether there is an implicit obligation contained in section 16 by virtue of the fact that Ottawa is the capital. As it now stands, this does not mean imposing something on the other provinces, but rather determining what Ontario's obligations are under section 16. I do not know if you understand this aspect of my argument.

fait qu'elle est la capitale, plusieurs craindront au Québec que l'on utilise ce même raisonnement pour étendre la Loi sur la capitale nationale, lui donner une dimension linguistique et ainsi heurter la Loi 101. Vous risquez alors de perdre une partie de l'opinion publique québécoise sur ce principe.

La voie juridique peut donner certains résultats, bien que parfois aléatoires. Mais à mon avis, s'il s'agit, en effet, d'une question d'intérêt national — non pas au sens de l'arrêt *Monroe* mais au niveau politique — et je ne conçois pas que l'on puisse faire d'Ottawa une véritable ville bilingue sans que l'ensemble des intervenants canadiens y participent.

Deuxièmement, quand on aura déclaré Ottawa ville bilingue, cela ne vaudra rien dire avant qu'une loi vienne définir les services afin d'éviter de ne pas se retrouver à nouveau devant une coquille vide comme celle de la Loi 163. Qui, à la ville d'Ottawa, fera cette définition? Est-ce le gouvernement fédéral qui déterminera si la ville d'Ottawa doit offrir des services municipaux, selon les critères qu'il aura choisis, lorsque le nombre le justifie? Cette provision existe déjà dans la Constitution du Canada.

À partir du moment où on demande une loi pour dire que la ville d'Ottawa est une ville bilingue, on doit procéder à l'ensemble du Canada, car cette question est nationale. Mais même si on procédait simplement par l'initiative du gouvernement fédéral en déclarant Ottawa ville bilingue, outrepassant les pouvoirs de l'Ontario sous prétexte qu'il en découle de la théorie de l'intérêt national, Ottawa aura à se donner une loi des langues officielles pour déterminer de façon détaillée l'ensemble des services à offrir. Le gouvernement fédéral ne pourra tout de même pas exiger plus de la ville d'Ottawa qu'elle-même s'impose lorsqu'il s'agit de fournir des services en français où un nombre suffisant l'exige.

Une fois qu'on aura décidé qu'Ottawa est une ville bilingue, tout le monde sera heureux, et moi le premier, mais on n'aura pas dit grand-chose. Qui va décider de la nature spécifique et des exigences, comme cela s'est fait, par exemple, au Nouveau-Brunswick quand cette province a adopté sa loi sur le bilinguisme? On voit de quoi il s'agit, mais qui va l'imposer à la ville d'Ottawa? Est-ce le gouvernement fédéral? Aussi bien créer un district fédéral qui sera régi par la Loi sur les langues officielles.

M. Annis : Vous avez posé trois ou quatre questions. En premier lieu, il faut comprendre que dans notre argument on se base sur l'article 16 et non sur les articles 91 ou 92. Il n'est pas question non plus de modifier ou d'adopter un amendement à l'article 16. À notre avis, il suffit d'interpréter les termes déjà en place.

La question est à savoir si on peut trouver une obligation implicite dans l'article 16 du fait que la ville d'Ottawa est le siège social. À ce moment, il ne s'agit pas d'une imposition aux autres provinces mais plutôt de déterminer les obligations de l'Ontario découlant de l'article 16. Je ne sais pas si vous saisissez cet aspect de l'argument.

Senator Rivest: I do not understand. Ontario has this obligation, so it is the Government of Ontario which will define legislation on official languages, on bilingualism, which would apply, correct?

Mr. Annis: Ontario already has that power. And if Ontario wishes to pass legislation designating Ottawa as officially bilingual, it has the absolute right to do so. After all, Ottawa is located in Ontario.

Senator Rivest: Well, then, why does Ontario not want to do that?

Mr. Annis: We are talking about the public administration of a province. This is what makes matters more complicated. We are not dealing with a federal administration, but with a provincial administration. The government of Ontario has absolute power in this area. That is why we are saying that if you look at section 16, and if you look at the fact that the national capital is located in Ontario, it means that Ontario has certain obligations. And one of these obligations is that Ontario should not stand in the way of the federal government as it tries to reach its objectives as far as the national capital is concerned.

This issue does not apply to Alberta, Quebec or any other province with the exception of Ontario, which has this obligation under the Constitution. That is the first point that needs to be understood clearly in order to avoid political problems of this nature.

The second point is as follows: Was there an attempt to define the content of this act? I do not think that this was the objective sought.

Ontario has always opted to work in accordance with a strategy and on a step-by-step basis. In the legal world, we have seen this at work, when Ontario implemented a rather effective bilingual system, by adopting a gradual approach, without raising any suspicions.

Suddenly, in 1985, the province adopted an act declaring that French and English were the official languages of the Ontario courts. The province had already done things in Ottawa. As Marc said, it was not perfect. Nevertheless, there was a system established in an attempt to meet requirements.

Senator Rivest: Just as they did in the educational sector.

Mr. Annis: That is right. What is missing here, is the symbolic official declaration that the two official languages are French and English.

Senator Rivest: I agree that the government should do this, but I do not see how it could do so without talking about it. I am hoping that the other provinces in Canada would be interested in supporting such action. The federal government would be much stronger. Would you not agree?

Mr. Cousineau: I will answer your question in what is perhaps a negative way. Do you not think that British Columbia or Alberta would oppose this? What reasons would these provinces have to oppose either the federal government or Ontario coming out and saying that Ottawa was officially a bilingual city?

Le sénateur Rivest : Je ne comprends pas. L'Ontario a cette obligation, donc c'est le gouvernement de l'Ontario qui définira une loi des langues officielles, du bilinguisme, s'appliquant en l'occurrence?

M. Annis : L'Ontario a déjà ce pouvoir. Et s'ils désirent adopter une loi déclarant Ottawa ville bilingue, ils ont plein droit de le faire. Ottawa est tout de même une ville de l'Ontario.

Le sénateur Rivest : Pourquoi ne veulent-ils pas le faire, dans ce cas?

M. Annis : Nous parlons de l'administration publique d'une province. Voilà ce qui complique les choses. Il ne s'agit pas d'une administration fédérale mais d'une administration provinciale. Le gouvernement de l'Ontario a donc plein pouvoir en la matière. C'est pourquoi nous disons que si vous regardez l'article 16, du fait que l'Ontario a obtenu la capitale nationale, cela par conséquent l'engage à certaines obligations. Une des obligations est que l'Ontario ne devra pas frustrer le gouvernement fédéral dans ses objectifs pour la capitale nationale.

Cette question ne s'applique pas à l'Alberta, au Québec ou à toute autre province que l'Ontario, car c'est elle qui a, selon la Constitution, cette obligation. Voilà le premier point pour bien comprendre la façon d'éviter les problèmes politiques de cet ordre.

Le deuxième point est le suivant : est-ce qu'on tente de définir le contenu de cette loi? Je ne crois pas que tel est l'objectif visé par ce que nous envisageons.

La façon de faire en Ontario a toujours été de travailler selon une stratégie et par petites étapes. Nous avons pu le constater, dans le monde juridique, lorsque l'Ontario a mis en place un régime bilingue plutôt efficace, en progressant petit à petit, sans éveiller de soupçon.

Tout à coup, en 1985, ils ont adopté une loi déclarant que le français et l'anglais sont les langues officielles des tribunaux ontariens. Ils ont déjà fait des choses à Ottawa. Comme le disait Marc, ce n'est pas parfait. Toutefois, il y a un régime en place qui tente de répondre aux exigences.

Le sénateur Rivest : Comme ils le font dans le monde scolaire.

M. Annis : Voilà. Ce qui manque ici, c'est la déclaration officielle symbolique à l'effet que les deux langues officielles sont le français et l'anglais.

Le sénateur Rivest : Je suis d'accord pour que le gouvernement fédéral le fasse, mais je vois mal qu'il puisse le faire sans en parler. Je souhaite que les autres provinces du Canada soient intéressées à appuyer cette démarche. Le gouvernement fédéral serait beaucoup plus fort. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Cousineau : Je vais répondre à votre question peut-être de façon négative. Ne pensez-vous pas que la Colombie-Britannique ou l'Alberta s'opposerait? Quelles raisons auraient ces provinces de s'opposer à ce que le gouvernement fédéral ou l'Ontario dise qu'Ottawa est officiellement une ville bilingue?

Senator Rivest: Canada's fundamental characteristic is duality.

Mr. Cousineau: I think that everybody would agree with that.

Senator Rivest: I cannot conceive of any political leader in British Columbia, Quebec or elsewhere, being opposed to Canada's capital being bilingual. No, it must be an ardent fighter and say yes, Canada's capital must be bilingual. It is the responsibility of all Canadian premiers to support that. They must do this and, in doing so, the federal government will be able to take legal or political action depending on which path it wants to take. It is unconceivable that linguistic duality not receive more support. It is not conceivable that we ask the city of Ottawa to take action by itself. The capital of Canada should be a bilingual city.

Mr. Cousineau: We share your optimism. You are right. In one sense, the fundamental questions have been dealt with and all seem to be in agreement with the fact that Canada is a bilingual country with two linguistic groups sharing the same territory to develop their cultures.

Senator Rivest: Had the Meech Lake Accord been adopted, the Constitution of Canada stipulates that linguistic duality constitutes a fundamental characteristic. This was an interpretation clause of the Constitution, and so we could have used it through section 16. Those people who torpedoed the Meech Lake agreement should have to pay the price today!

Mr. Cousineau: The pragmatism of the Canadian linguistic system is well viewed on the international scene. Through the federal government, I had the pleasure of being invited to Sri Lanka to talk about Canada's linguistic system. Sri Lanka is emerging from a 20-year civilian war, its economy is in shambles and 75,000 people have died. The basic problem is that there are two ethnic groups with two languages and the dominant group, following independence, made its language the only national language and has completely excluded the Tamils. Everyone agrees that this is the reason behind the civil war.

They agreed that, in order to end the conflict, they had to find a model that was applicable and useful for them. They went to Switzerland and Belgium and discovered that the Canadian model was the best in the world as far as linguistic duality was concerned. We should be proud of this.

Instead of talking about bilingualism as a national problem, we should talk about it as a source of great national pride. No other country in the world has been as successful as we have been.

Sri Lanka really appreciated the pragmatism of the Canadian policy. We are not asking all our RCMP members in British Columbia to be bilingual. That is not our approach to bilingualism. This same pragmatism would prevail for the City of Ottawa.

Senator Rivest: I would like to go back to the issue of seven provinces and 50 per cent of the population in terms of a solid, clear, engaging and binding constitutional commitment for

Le sénateur Rivest : La caractéristique fondamentale du Canada est la dualité.

M. Cousineau : Je crois que tout le monde est d'accord avec ce point.

Le sénateur Rivest : Je ne conçois pas qu'un leader politique en Colombie-Britannique, au Québec ou ailleurs, puisse s'opposer à ce que la capitale du Canada soit bilingue. Non, il doit être un fervent batailleur et dire oui, la capitale du Canada doit être bilingue. C'est la responsabilité de tous les premiers ministres des provinces d'appuyer cela. Ils doivent le faire et c'est ainsi que le gouvernement fédéral pourra agir juridiquement ou politiquement selon la voie déterminée. Il est inconcevable que la dualité linguistique ne reçoive pas plus d'appuis et ainsi demander à la ville d'Ottawa d'agir seule. La capitale du Canada devrait être une ville bilingue.

M. Cousineau : Nous partageons votre optimisme. Vous avez raison. Dans un sens les questions fondamentales sont tranchées et tous semblent être d'accord avec le fait que le Canada est un pays bilingue avec deux groupes linguistiques partageant un territoire pour l'épanouissement de la culture.

Le sénateur Rivest : Si l'accord du lac Meech avait été adopté, il est inscrit dans la Constitution du Canada que la dualité linguistique est une caractéristique fondamentale. C'était une clause d'interprétation de la Constitution donc, on aurait pu s'en servir par l'article 16. Que ceux qui ont torpillé l'accord du lac Meech en paient le prix aujourd'hui!

M. Cousineau : Le pragmatisme du régime linguistique canadien est bien perçu internationalement. J'ai eu le plaisir d'être invité au Sri Lanka par l'entremise du gouvernement fédéral pour parler du régime linguistique canadien. Le Sri Lanka sort d'une guerre civile de 20 ans, son économie est détruite et les pertes de vies s'élèvent à normaux de 75 000 morts. Le problème fondamental est qu'il y a deux groupes ethniques avec deux langues et que le groupe dominant, après l'indépendance, a fait de sa langue la seule langue nationale et a complètement exclu les Tamouls. Tout le monde est d'accord pour dire que c'est la raison de la guerre civile.

Ils ont convenus que pour mettre fin à la dispute, il fallait trouver un modèle applicable et utile pour eux. Ils sont allés en Suisse et en Belgique et ont trouvé que le modèle canadien était le meilleur modèle dans le monde concernant la dualité linguistique. On devrait en être fier.

Au lieu de parler de bilinguisme comme étant un problème national, on devrait en parler comme la grande fierté nationale. Il n'y a pas d'autres pays au monde qui a aussi bien réussi que nous.

Le Sri Lanka a vraiment apprécié le pragmatisme de la politique canadienne. On ne demande pas que tous les membres de la GRC en Colombie-Britannique soient bilingues. Ce n'est pas notre approche du bilinguisme. Pour la ville d'Ottawa, ce serait le même pragmatisme qui l'emporterait.

Le sénateur Rivest : J'aimerais revenir sur la proportion de sept provinces et 50 p. 100 de la population pour un engagement constitutionnel solide, clair, engageant et contraignant pour

Ontario. You do not even need the government of Ontario to do this. I am convinced that you could find seven provinces representing 50 per cent of the population, with the consent of the federal government, thereby forcing Ontario to make a bilingual city.

Mr. Cousineau: I do not think that Ontario would be against this.

Senator Joyal: I am going to do some advertising as well by reminding you that, had the Victoria Charter been adopted, Ontario would be officially bilingual as well as Newfoundland, New Brunswick and British Columbia. So if you want to rewrite history, you have to include all of the possible options that had been put on the table.

It seems to me that there are two possible avenues in your proposition; one is political, the other is legal. With the political option, there is the interpretation clause provided for in section 16 that the Government of Canada could use and which, to my knowledge, has already been done but never made public. It seems to me that the Justice Canada has a study on the impact or scope of section 16. The issue of bilingualism in Ottawa is not a new one. This is a recurring theme, somewhat like other aspects denoting linguistic equality. This issue has never been really resolved. It is true that there is some kind of ambiguity that prevails with respect to the Canadian government's power to legislate on the status of Ottawa. Just as there is some type of ambiguity regarding Ontario's authority to legislate on the status of Ottawa as a national capital.

There are several ways to deal with this ambiguity. The Canadian government could easily refer the matter to the Supreme Court of Canada, asking that it interpret section 16 and ascertain the scope of the power given to the Government of Canada to legislate on the nature of the capital city, Ottawa, under the Constitution and also under the National Capital Act. This could be part of the same reference since the Supreme Court has already ruled on the constitutionality of the National Capital Act. The Supreme Court unanimously confirmed that the Canadian government was quite justified in legislating for the national capital in matters that fall primarily under provincial jurisdiction, namely, the right to expropriate a green belt around Ottawa in order to provide for its beautification. This was not based on issues of civil law but rather on issues of appearance, regarding what a national capital should look like in order to be a source of pride and a symbol for all Canadians and foreigners.

The Supreme Court concluded that the Canadian government did have this power. The government could, if necessary, send a reference to the Supreme Court to ascertain the scope of its authority.

l'Ontario. Vous n'avez même pas besoin du gouvernement de l'Ontario pour le faire. Je suis convaincu que vous pourriez trouver sept provinces représentant 50 p.100 de la population, avec le consentement du gouvernement fédéral, et ainsi imposer à l'Ontario de devenir une ville bilingue.

M. Cousineau : Je pense que l'Ontario ne s'y opposerait pas.

Le sénateur Joyal : Je vais faire dans la publicité moi aussi en vous rappelant que si la Charte de Victoria avait été adoptée, l'Ontario serait officiellement bilingue ainsi que Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique. Alors, si on veut réécrire l'histoire, il faudrait le faire sur la totalité de toutes les options possibles mises sur la table.

Il me semble que deux avenues sont possibles dans ce que vous nous proposez; l'une est politique et l'autre est juridique. Dans l'avenue politique, il y a la formule de l'interprétation de l'article 16 que le gouvernement canadien pourrait faire et qui, à ma connaissance, a déjà été faite mais n'a jamais été rendue publique. Il me semble qu'il existe au ministère de la Justice du gouvernement du Canada une étude qui avait pour but de déterminer l'impact ou la portée de l'article 16. La question du bilinguisme à Ottawa n'est pas nouvelle. C'est un thème récurrent, un peu comme d'autres éléments de reconnaissance d'égalité linguistique. Cela n'a jamais été réglé au fond. Il est exact qu'il subsiste une sorte d'imprécision sur les pouvoirs du gouvernement canadien à l'égard de sa capacité de légiférer sur le statut d'Ottawa. Tout comme il existe une certaine forme d'imprécision sur les pouvoirs de l'Ontario de légiférer sur le statut d'Ottawa en tant que capitale nationale.

Il y a plusieurs façons de répondre à cette imprécision. Le gouvernement canadien pourrait facilement faire une référence à la Cour suprême du Canada, lui demander d'interpréter l'article 16 et de déterminer la portée du pouvoir donné au gouvernement canadien de légiférer sur la nature de la capitale qu'est Ottawa, aux termes de la Constitution et également en fonction de la Loi sur la capitale nationale. Cela pourrait faire partie de la même référence puisque la Cour suprême s'est déjà prononcée sur la constitutionnalité de la Loi sur la capitale nationale. La Cour suprême, à l'unanimité, a confirmé que le gouvernement canadien était tout à fait justifié de légiférer pour la capitale nationale dans des domaines essentiellement de juridiction provinciale, c'est-à-dire d'exproprier une ceinture verte autour d'Ottawa afin d'en assurer l'embellissement. Ce n'était pas fondé sur des questions de droit civil mais essentiellement sur des questions d'apparence, de ce que normalement une capitale nationale doit refléter comme caractère pour être un objet de fierté et de symbole pour l'ensemble des Canadiens et des étrangers.

La Cour suprême a conclu que le gouvernement canadien avait un pouvoir. Le gouvernement pourrait à la limite faire une référence à la Cour suprême pour déterminer l'étendue de son pouvoir.

[English]

To take the approach that Mr. Annis proposes, the Ontario government could make a reference to its Court of Appeal, according to its own power. This reference could be made to determine the scope of its power in determining the status of Ottawa and establishing, as you said, the obligation that you contend that the Ontario government has under the fact that the City of Ottawa is mentioned in the Constitution, and the extent of its obligation.

They could do that as well, which would, to a point, clear the legal cloud over federal government jurisdiction or the provincial government responsibility in relation to Ottawa. That is one avenue.

There is another avenue, the political avenue that Senator Rivest has proposed that there is a clear amendment or addition to section 16 that would establish clearly within the constitutional framework the nature of the national capital insofar as equality of languages is concerned.

Of course, there is the third avenue, which is a clear litigation. Bring forward in the court the interpretation through a litigation coming from private citizens if neither of the two governments, either provincial or federal, wants to take any initiative, on the basis that the question has been settled with Bill 163.

These are the various avenues. It is up to us to consider what is the most appropriate avenue, or the feasibility of any of those avenues as available options.

Is it realistic to think that either of the two governments will send a reference to their respective supreme courts or courts of appeal? To raise the question is probably to get the answer.

Is it realistic to think that in the short term the federal government will initiate a clear amendment to section 16 if, as you stated and as Senator Rivest has concurred with, that we are under 7/50? Even 7/50, I could contend it might be even a matter of the exclusive jurisdiction of the federal government because it pertains to the Government of Canada, the seat of the Government of Canada. According to section 44, which you know as well as I do, it says quite clearly that:

...Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

Someone could contend that this pertained to the executive government of Canada. It is the seat of the Government of Canada and per se it is within the exclusive competence of Parliament, which is the two chambers and the Queen.

That, too, could be a contention that, to me, is reasonable to investigate. However, it does not give a definite answer, because in the case of a doubt that the federal Parliament has the exclusive jurisdiction, it is better to go in the safest route, which is 7/50, because then you are sure nobody will contest it. There, too, is an option.

[Traduction]

Selon l'approche de M. Annis, le gouvernement de l'Ontario pourrait user de ses pouvoirs pour faire un renvoi à la Cour d'appel. Ce renvoi servirait à déterminer la portée du pouvoir de la province concernant le statut d'Ottawa et à établir si une obligation incombe au gouvernement de l'Ontario du fait que la ville d'Ottawa est mentionnée dans la Constitution et l'étendue de cette obligation.

L'Ontario pourrait faire cela, ce qui, dans une certaine mesure, dissiperait l'incertitude juridique qui entoure la compétence du gouvernement fédéral et la responsabilité du gouvernement provincial à l'égard d'Ottawa. C'est une possibilité.

La solution politique proposée par le sénateur Rivest nécessiterait un ajout ou une modification claire à l'article 16 qui établirait clairement que le statut linguistique de la capitale nationale s'inscrit dans le cadre constitutionnel.

La troisième option, bien sûr, est l'action en justice. Si ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial ne veut en prendre l'initiative sous prétexte que la question a été réglée par le projet de loi 163, un particulier pourrait tenter une poursuite et demander au tribunal de trancher la question.

Ce sont là les diverses possibilités. Il nous incombe de déterminer quelle est la mieux indiquée ou la plus faisable.

Est-il réaliste de penser que l'un ou l'autre gouvernement fera un renvoi à la Cour suprême ou à la Cour d'appel? Poser la question, c'est probablement y répondre.

Est-il réaliste de croire que, à court terme, le gouvernement fédéral proposera de modifier l'article 16 si, comme vous l'avez déclaré et comme le croit aussi le sénateur Rivest, cette modification devait se faire selon la formule 7/50? Même à cela, je pourrais faire valoir qu'il s'agit peut-être même d'une compétence exclusivement fédérale car elle touche le gouvernement du Canada, le siège du gouvernement du Canada. L'article 44, que vous connaissez aussi bien que moi, dit clairement que :

[...] Le Parlement a la compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

On pourrait faire valoir que cela concerne le gouvernement exécutif du Canada. C'est le siège du gouvernement du Canada et comme tel relève de la compétence exclusive du Parlement, c'est-à-dire les deux chambres et la Reine.

À mon avis, il serait également raisonnable d'examiner cette question de plus près. Cependant, cela ne donne pas une réponse définitive, car s'il y a de doutes au sujet de la compétence exclusive du Parlement fédéral, il est préférable d'adopter la formule la plus sûre, c'est-à-dire 7/50, car on est alors certain que personne ne contestera la décision. Là aussi, il y a une option.

Then there is the option of the private citizens contesting Bill 163, as Mr. Annis has proposed. However, if you contest Bill 163, you will come to one conclusion. The Province of Ontario has a constitutional responsibility to make sure that the nature of the city where the national capital is determined in the Constitution meets 133 and section 16 of the Constitution. As I understand it, you will contest section 163 on that basis, that the Province of Ontario, because it benefits from having the capital, cannot just close its eyes and say it is up to you to do it.

It does not, on the other hand, achieve full constitutional protection because it would establish a formal obligation to legislate. To establish a formal obligation to legislate, to me, it has to be written in the Constitution. Therefore, you would come to interpret section 16. You would come back to section 16.

The only way you can assure the guarantee that the nature of the capital is protected in terms of languages — because I understand it is what you are looking for, constitutional protection —

[Translation]

Mr. Cousineau: Either a federal or provincial act, not necessarily an amendment to the Constitution, providing that there is a specific act that clearly states that Ottawa is bilingual.

Senator Joyal: In my opinion, that does not satisfy your short term objective. An act is an act; Parliament can amend legislation, change it, repeal it. That is what you do not like about section 163. The city of Ottawa could decide, tomorrow morning, that its linguistic policy on the use of English and French means publishing municipal council notices in French, and that is all. It could be that, and nobody could go to court to say: “You are not assuming your responsibilities,” because the status of languages is not specified in section 163, as I understand it. Indeed, in section two, we read:

[English]

The scope and content of the policy adopted under subsection (1) shall be as determined by the city.

The city can decide to do more or less; and can decide to do the minimum, according to what you say, depending on how the composition of the city council and the municipal parties change and vary and so forth. The sociology of the City of Ottawa has changed through the years.

In other words, if you want to achieve the constitutional protection that you are looking at, you will have to interpret section 16. You cannot go outside section 16 to get the full statement over the constitutional protection of the equality of languages that you want to achieve. I do not see how you could avoid looking only for a legislative interpretation within the competence of the Government of Ontario, because the Government of Ontario can decide any time to abolish that legislation. The proof is that 20 years from now, it can reorganize

Il y a ensuite la possibilité que des citoyens contestent à titre privé le projet de loi 163, comme M. Annis l’a proposé. Cependant, si on conteste le projet de loi 163, on en arrivera à une conclusion. Selon la Constitution, la province de l’Ontario a la responsabilité de s’assurer que la nature de la ville où se trouve la capitale nationale respecte l’article 133 de la Charte et l’article 16 de la Constitution. Si j’ai bien compris, vous contesterez le projet de loi 163 sur ce principe, que la province de l’Ontario, étant donné que la capitale nationale se trouve dans cette province, ne peut pas tout simplement fermer les yeux et de dire c’est à vous de le faire.

D’un autre côté, ça n’assure pas la pleine protection constitutionnelle car cela crée une obligation officielle de légiférer. Pour créer une obligation officielle de légiférer, à mon avis, il faut que cela soit écrit dans la Constitution. Par conséquent, il faudrait interpréter l’article 16. Il faut revenir à l’article 16.

La seule façon de garantir que la nature de la capitale est protégée sur le plan linguistique — car je crois comprendre que c’est ce que vous recherchez, soit la protection constitutionnelle...

[Français]

M. Cousineau : Que ce soit une loi fédérale ou provinciale, pas nécessairement une modification à la Constitution, pourvu qu’il y ait une loi précise qui dise clairement qu’Ottawa est bilingue.

Le sénateur Joyal : Cela ne satisfait pas, à mon avis, l’objectif que vous poursuivez à court terme. Une loi est une loi; le Parlement peut amender une loi, la changer, l’abroger. C’est ce que vous reprochez à l’article 163. La ville d’Ottawa peut décider demain matin que sa politique linguistique concernant l’usage de l’anglais et du français sera la publication des avis du conseil municipal en français, point final. Ce pourrait être cela, et personne ne pourra aller devant les tribunaux pour dire : « vous n’avez pas respecté votre responsabilité », parce que le statut des langues n’est pas précisé dans l’article 163, tel que je le comprends. En effet, à l’article deux, on dit :

[Traduction]

La cité établit la portée et le contenu de la politique adoptée en application du paragraphe 1.

La cité peut décider de faire plus ou moins; et elle peut décider de faire le minimum, d’après ce que vous dites, selon la composition du conseil municipal et des partis municipaux qui changent et qui varient. La sociologie de la ville d’Ottawa a changé au fil des ans.

En d’autres termes, si l’on veut assurer la protection constitutionnelle que vous cherchez, il faudra interpréter l’article 16. On ne peut pas aller à l’extérieur de l’article 16 pour obtenir la pleine protection constitutionnelle de l’égalité des langues. Je ne vois pas comment on pourrait éviter de chercher seulement une interprétation législative au sein de la compétence du gouvernement de l’Ontario, car celui-ci peut décider à n’importe quel moment d’abolir cette loi. La preuve c’est que dans 20 ans, il pourrait réorganiser la ville d’Ottawa et, dans ce contexte,

the City of Ottawa and, in that context, amend that legislation and nobody could complain because it has exercised the full legislative competence in relation to municipal affairs.

[*Translation*]

Mr. Cousineau: We agree that we are talking about levels of protection here. At the bottom rung of the ladder, you would have a policy such as the one that exists at the City of Ottawa, a decree — it is not even a decree, it is a municipal bylaw, it is simply a policy. Then, as we climb up the rungs, we have a provincial law, a federal law and then, at the top of the ladder, constitutional protection. We all agree that that is the ideal.

We have seen that it is becoming increasingly more difficult, if not impossible, to amend the Canadian Constitution. We saw this during the last two attempts made; mention was made of the Meech Lake Accord, and we could also mention the Charlottetown agreement, unless we are dealing with just one province, as was the case in Quebec and Newfoundland, with the issue of school management.

If it were possible to amend the Constitution easily, should we be looking at something that is impossible or should we be looking at something that is more modest, something that affords us some protection that is not as concrete and permanent as a constitutional amendment maybe, but which, in a federal context, for instance, becomes just about impossible to change? Let us say that the federal government were to decide tomorrow to pass legislation unanimously, at the House of Commons and at the Senate, stating that Ottawa is a bilingual city. The content of this act could be similar to the Official Languages Act. Who, in the future, could opt out of this legislation?

One concrete measure would be in place and we know that, once it is in place and well established, particularly if it deals with language issues in Canada, it is almost impossible to rescind it. We agree that, if it is not constitutional, it is not as solid. Nevertheless, I would be satisfied with a federal act.

Senator Rivest: On that issue, as far as services to be provided are concerned, even if there is a federal law, these services would be municipal or provincial.

Mr. Cousineau: All commissions established by the federal government are subject to the Official Languages Act. If you are in such a commission, and there is a law empowering the commission, the commission must operate in both languages. The municipality, in order to establish services, would be subject to the principles of the Official Languages Act, but the responsibility for administering bilingualism would be up to the municipality, just as it is up to the federal commissions.

[*English*]

Mr. Annis: I concur with what Senator Joyal said that, given all the realities, et cetera, we must work with what is there now. The nice thing about a contractual term is that until it is interpreted,

modifier la loi, et personne ne pourrait s'en plaindre car il aurait exercé sa pleine compétence législative relativement aux affaires municipales.

[*Français*]

M. Cousineau : Nous sommes d'accord sur le fait que, ce dont on parle ici, c'est d'une échelle de protection. Au plus bas de l'échelle, on aurait une politique comme il en existe une à la ville d'Ottawa, un arrêté — ce n'est même pas un arrêté, c'est un règlement municipal, c'est simplement une politique. Ensuite, si on monte l'échelle, on a une loi provinciale, une loi fédérale et une protection constitutionnelle, au sommet de l'échelle. Nous sommes tous d'accord pour dire que c'est l'idéal.

On a vu que cela devient de plus en plus difficile, sinon impossible, de modifier la Constitution du Canada. On l'a vu lors des deux dernières tentatives, on a mentionné l'accord du lac Meech, on pourrait mentionner l'entente de Charlottetown, à moins que ce soit uniquement une province, comme on l'a vu à Québec et à Terre-Neuve, sur la gestion scolaire.

Si cela devient possible de modifier facilement la Constitution, faut-il viser seulement ce qui est impossible ou faut-il viser quelque chose qui est plus modeste, qui nous donne une protection qui n'est peut-être pas aussi concrète et permanente qu'une modification constitutionnelle mais qui, dans un contexte fédéral, par exemple, devient quasiment impossible à changer? Disons que le gouvernement fédéral décide demain d'adopter une loi à l'unanimité, à la Chambre des communes et au Sénat, disant qu'Ottawa est une ville bilingue. On en décrirait le contenu comme étant semblable à la Loi sur les langues officielles. Qui, dans le futur, pourrait se retirer de loi?

Un élément concret serait en place et nous savons que, une fois que c'est en place et bien établi, surtout si cela porte sur des questions de langue au Canada, cela devient quasiment impossible à retirer. Nous sommes d'accord pour dire que, si ce n'est pas constitutionnel, c'est moins solide. Néanmoins, je serais, pour ma part, satisfait avec une loi fédérale.

Le sénateur Rivest : Sur ce point, pour ce qui est des services qui doivent être fournis, même s'il y a une loi fédérale, ils seraient de nature municipale ou provinciale.

M. Cousineau : Toutes les commissions créées par le fédéral sont assujetties à la Loi sur les langues officielles. Si vous êtes dans une telle commission, avec une loi qui habilite la commission, la commission doit opérer dans les deux langues. La municipalité, pour établir ses services, serait assujettie aux principes de la Loi sur les langues officielles, mais il resterait à la municipalité, comme il reste aux commissions fédérales, la responsabilité d'administrer le bilinguisme.

[*Traduction*]

M. Annis : Je suis d'accord avec le sénateur Joyal lorsqu'il dit qu'étant donné toutes les réalités, et cetera, nous devons travailler avec ce que nous avons à l'heure actuelle. Ce qui est bien avec une

until someone has actually taken a run at it, you do not know what it means. You can give it an expression that is not there in the words, and we do it all the time.

If the federal government were to adopt a piece of legislation saying Ottawa is officially bilingual, and what are the ramifications, we would be back in court. There would be two ways to look at it. You would say this is a section 91 power, or you could come at it from the other side and say, "No, by the terms of section 16, an obligation already exists on Ontario to do certain things." You could try to approach it that way from that side.

What I am looking at here, and what I suggested we try to do here, is to work in the old British way, to a certain extent. You take a bite of something and you just deal with the facts that are in front of you. That is all you deal with. You wait for the next case to come along if you want to expand it.

As far as I am concerned, I am looking at the issue of whether Ottawa should be designated as officially bilingual in French and English, as Mr. Shortliffe said. That is the thing I would be after; nothing else. Let us start there and work that out.

I would try to convince the court that there are some things they have to do. The first thing is to amend section 16 but, in effect, interpret it to have a certain meaning so the words are there. The words would include something along the line of a proviso that the Province of Ontario must not take any measure to frustrate or impede the federal government from achieving its critical objectives in respect of Ottawa as the federal capital. Those words are there already. They are there because of all the circumstances. It is an implied term.

You have nothing in writing, but when you fire someone there is a term in your contract that says you have to give him or her reasonable notice. Where did that come from? It is an implied term, from all the circumstances.

The approach is that it is already there. You do not have to amend anything. Nobody has ever interpreted this before, so let us look at what it really means in the full context of having a capital. That is the first thing.

We only pick off the piece we want to pick off. We are not trying to establish a federal regime on Ottawa. I am not going there. We say, in the circumstances, that the declaration that Mr. Shortliffe requested is one of the critical objectives. It is a clear and easy one to deal with. We say the declaration is of such importance, the status is of such importance, because it is a matter of respect, and one that basically has an impact on the whole piece of legislation. It has that high level. It is an easy one to see. I do not want to talk about the greys. This is black and white, as far as I am concerned.

clause contractuelle, c'est que jusqu'à ce qu'elle soit interprétée, jusqu'à ce que quelqu'un l'ait en fait contestée, on ne sait pas ce qu'elle signifie. On peut lui donner un sens qui ne se trouve pas dans le libellé, et nous le faisons constamment.

Si le gouvernement fédéral voulait adopter un projet de loi proclamant qu'Ottawa est officiellement bilingue, et avec toutes les ramifications que cela comporte, nous nous retrouverions devant les tribunaux. Il y aurait deux façons de voir les choses. On pourrait dire qu'il s'agit d'un pouvoir conféré à l'article 91, ou on pourrait voir les choses autrement et dire : « Non, selon l'article 16, l'Ontario est déjà obligée de faire certaines choses. » On pourrait tenter d'aborder la question sous cet angle.

Ce que j'examine ici, et ce que j'ai proposé que nous tentions de faire, c'est de travailler selon la bonne vieille méthode britannique, dans une certaine mesure. On prend un certain aspect d'une question, et on examine tout simplement les faits que l'on a devant soi. C'est tout ce qu'on examine. On attend que le prochain cas se présente avant d'aller plus loin.

Pour ma part, la question qui m'intéresse c'est de savoir si Ottawa devrait être désignée comme étant officiellement bilingue en français et en anglais, comme M. Shortliffe l'a dit. C'est ce que j'examinerais, rien d'autre. C'est donc ce que nous devrions tenter d'examiner.

J'essaierai de convaincre le tribunal qu'il y a certaines choses qu'il faut faire. La première chose consiste à modifier l'article 16 mais, en fait, à l'interpréter de façon à ce que le libellé est une certaine signification. Le libellé pourrait inclure quelque chose comme une clause conditionnelle comme quoi la province de l'Ontario ne doit prendre aucune mesure qui pourrait empêcher le gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs essentiels à ce qui a trait à la Ville d'Ottawa à titre de capitale fédérale. Ce libellé est déjà là. Il est là à cause de toutes les circonstances. C'est implicite.

Il n'y a rien par écrit, mais lorsqu'on licencie un employé, il y a une clause dans le contrat disant qu'il faut lui donner un préavis raisonnable. D'où cela vient-il? C'est une clause implicite, dans toutes les circonstances.

On part donc du principe que c'est déjà là. Il n'est pas nécessaire de modifier quoi que ce soit. Personne n'a jamais interprété cette clause auparavant, donc regardons un peu ce que cela signifie réellement dans le contexte d'une capitale nationale. C'est la première chose à faire.

On ne choisit que les éléments qu'on veut choisir. On ne tente pas d'établir un régime fédéral sur Ottawa. Ce n'est pas ce que je veux faire. Nous disons, dans les circonstances, que la déclaration qu'a demandée M. Shortliffe est l'un des objectifs essentiels. C'est un objectif clair et facile à examiner. Nous disons que la déclaration est si importante, le statut est si important, car c'est une question de respect et qu'essentiellement cela a un impact sur tout le projet de loi. Cela a un niveau d'importance élevé. Il est facile de le constater. Je ne veux pas parler des zones grises. Personnellement, c'est aussi clair que noir sur blanc.

You go into court and you get the court to recognize that Ontario must have some obligation. Then the question is to ask them to define it, and what the criteria are. They will set out certain things as yes, and certain things as no. It is a bite at a time. That is how we do it.

The concept of Mr. Shortliffe's declaration is an easy bite. It does not cost anything. It does not cost any money. It is no big deal. Say this, for crying out loud: "You love me: no or yes?" That is what it comes down to. It is not a big deal.

[Translation]

Senator Rivest: As in our federal system, can a level of government — say, the federal government — establish administrative or legislative obligations applicable to other levels of government, be it the provincial government or the municipal government? I take section 133 as an example. In Quebec, our courts of justice and official publications do not have a choice, because the Constitution requires that they be bilingual. But how can a federal statute establish administrative obligations, obligations of service imposed on a different level of government?

[English]

Mr. Annis: This is not a section 91, section 92 debate that applies to all provinces. It is more like a section 133 debate. What do you see in a section 133 debate? You see the province of Quebec having specific constitutional obligations imposed on it with the federal government. It does not fall into section 91, section 92; it is its own regime.

Section 16 is the exact same. There is only one national capital. What does it mean to be a national capital? Someone should sit down and say: Are there any obligations that flow? Ontario refuses to look at Ottawa any differently from Waterloo or Hamilton. As far as they are concerned, Bill 163 is the closest they would come to say Ottawa is a little different.

My position is that Ontario has a special status by having the capital within its borders. Therefore, Ottawa must have a special status. They have obligations that flow out of it. Let us have a look and see what they say.

My common-sense side says that you cannot take all the benefits of having a national capital without having some obligations. We are not asking a lot: Just do not frustrate the federal government from achieving the objects that it has for the national capital.

It is part of an agreement amongst all the provinces. We gave this to you. The only thing we ask you to do is basically not frustrate the federal government in doing this. We are saying that if the federal government says that you should at least make the declaration at that level, it does not cost anything: pay. That cannot be such an obligation. That is something imposed on you in having the capital. It is already there in section 16. You will not have to amend anything. It is there.

On va donc devant le tribunal afin qu'il reconnaisse que l'Ontario doit avoir une certaine obligation. Il s'agit ensuite de lui demander de définir cette obligation et de déterminer quels sont les critères. Il dira oui pour certaines choses, et non pour d'autres. On procède à raison d'une question à la fois. C'est ainsi qu'on s'y prend.

Le concept de la déclaration de M. Shortliffe est facile à examiner. Cela ne coûte rien. Cela ne coûte pas un sou. Ce n'est pas une grosse affaire. Cela équivaut à demander : « Est-ce que vous m'aimez, oui ou non? ». Ce n'est rien de compliqué.

[Français]

Le sénateur Rivest : Comment dans notre régime fédéral, un ordre de juridiction, soit le gouvernement fédéral, peut-il créer des obligations administratives ou législatives à un autre ordre de gouvernement, soit le gouvernement provincial ou municipal? Je prends l'exemple de l'article 133. Au Québec, nos cours de justice ou nos publications officielles n'ont pas le choix parce que la Constitution nous le dit. Mais comment une loi fédérale pourrait-elle créer des obligations administratives de services gradués à un autre ordre de juridiction?

[Traduction]

M. Annis : Ce n'est pas un débat aux termes de l'article 91, de l'article 92, qui s'applique à toutes les provinces. C'est plutôt un débat sur l'article 133. Que voyez-vous dans un débat au sujet de l'article 133? Vous voyez la province de Québec qui a des obligations constitutionnelles spécifiques qui lui sont imposées avec le gouvernement fédéral. Cela ne relève pas de l'article 91 et 92; c'est son propre régime.

L'article 16 est exactement pareil. Il n'y a qu'une capitale nationale. Qu'est-ce que cela signifie lorsqu'une ville est une capitale nationale? Quelqu'un pourrait se demander : Y a-t-il des obligations qui en découlent? L'Ontario refuse de considérer Ottawa différemment de Waterloo ou de Hamilton. Pour le gouvernement de l'Ontario, le maximum qu'il est prêt à faire pour dire qu'Ottawa est un peu différent des autres villes, c'est d'adopter le projet de loi 163.

L'Ontario jouit d'un statut spécial puisque la capitale s'y trouve. Par conséquent, Ottawa doit disposer d'un statut spécial. Certaines obligations en découlent. Voyons ce qu'ils disent.

Logiquement, on ne peut pas profiter des avantages que procure une capitale nationale sans avoir en contrepartie des obligations. Nous ne demandons pas grand-chose : n'empêchez pas le gouvernement fédéral d'atteindre les objectifs qu'il envisage pour la capitale nationale.

Cela fait partie d'un accord conclu entre toutes les provinces. C'est ce que nous vous avons donné. Nous vous demandons simplement de ne pas mettre de bâtons dans les roues du gouvernement fédéral. Si le gouvernement fédéral dit que vous devriez au moins faire la déclaration à ce niveau, que cela ne coûte rien : donc, payez. Ce n'est pas trop vous demander. C'est ce qu'impose le statut de capitale nationale. Vous n'aurez rien à modifier puisque cela figure déjà à l'article 16.

Until you interpret and find what that meaning is, we do not know what it is.

[Translation]

Senator Joyal: You are referring to the Shortliffe report.

[English]

Do you have a copy of the part of the report that deals with Ottawa? Of course, it deal with many other cities in Ontario. Can we look into the documents that you have sent us today?

[Translation]

Mr. Landry: The Shortliffe report was very lengthy so we could not print all of it. You have here the recommendations and the table of contents. We can send you the report.

[English]

Senator Joyal: I do not think, Madam Chair, that we need the whole report. The important thing is the explanation of the recommendation; in other words, the chapters and the reasoning of Mr. Glen Shortliffe.

Mr. Landry: In tab one of the book of authorities you will find the recommendations of the Shortliffe report, and also the table of contents, which highlights all the sections of the Shortliffe report. All the recommendations are there, and the recommendation on Ottawa is found on page 38.

Senator Joyal: It is recommendation four. I read the reasoning of the two paragraphs that precede recommendation four, which are the basis for Mr. Shortliffe's conclusion. For the record, Madam Chairman, we should mention that Mr. Glen Shortliffe was the previous Clerk of the Privy Council of Canada for the Canadian government.

I would like to read the two paragraphs, Madam Chair, with your authorization:

One of the most important issues raised during the public consultation process was the question of bilingualism. As noted earlier, more than 15% of the population of the new City will be francophone. Ottawa is also unique among cities in this province and country in that it is the capital of Canada.

Our nation has two official languages. Our national government, centered in Ottawa, operates by law in two official languages. The national capital must be reflective of the character of the country as a whole and must recognize the presence in its population of a significant minority of francophones. In consequence:

Recommendation 4: I recommend that the enabling legislation establish and designate the City of Ottawa as officially bilingual in French and English.

Nous ne pouvons rien faire tant que nous ne saurons pas quelle en est la signification.

[Français]

Le sénateur Joyal : Vous venez de faire référence au rapport Shortliffe.

[Traduction]

Avez-vous une copie de la partie du rapport qui porte sur Ottawa? Il est évident que ce rapport porte sur de nombreuses autres villes en Ontario. Pouvons-nous consulter les documents que vous nous avez envoyés aujourd'hui?

[Français]

M. Landry : Le rapport Shortliffe était volumineux et on n'a pas pu le publier dans son intégrité. Vous allez trouver les recommandations et la table des matières. On pourra vous faire parvenir le rapport.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je ne pense pas, madame la présidente, que nous ayons besoin de tout le rapport. L'important est l'explication de la recommandation; en d'autres termes, les chapitres et le raisonnement de M. Glen Shortliffe.

M. Landry : À l'onglet un du recueil des textes à l'appui, on trouve les recommandations du rapport Shortliffe, et aussi une table des matières qui donne les grands titres de tous les chapitres du rapport Shortliffe. Toutes les recommandations s'y trouvent, et la recommandation sur Ottawa se trouve à la page 38.

Le sénateur Joyal : C'est la recommandation numéro quatre. J'ai lu les deux paragraphes qui précèdent la recommandation quatre qui justifie la conclusion de M. Shortliffe. Aux fins du compte rendu, madame la présidente, je devrais mentionner que M. Glen Shortliffe est l'ancien greffier du Conseil privé du Canada pour le gouvernement canadien.

J'aimerais lire deux paragraphes, madame la présidente, avec votre autorisation :

Le bilinguisme est l'un des sujets les plus importants qui ont été soulevés au cours des consultations publiques. Comme il est indiqué plus haut, plus de 15 p. 100 de la population de la nouvelle ville d'Ottawa sera composée de francophones. Ottawa est également unique parmi les villes de cette province et de ce pays puisqu'elle est la capitale nationale du Canada.

Notre pays a deux langues officielles. Notre gouvernement national, installé à Ottawa, fonctionne dans les deux langues officielles selon la loi. La capitale nationale doit refléter la nature du pays tout entier et doit reconnaître la présence dans sa population d'une importante minorité de francophones. Par conséquent :

Recommandation 4 — Je recommande que la loi d'autorisation établisse et désigne la ville d'Ottawa en tant que ville officiellement bilingue en français et en anglais.

That is page 38 of the report.

The Chairman: It is page two in the document presented.

Senator Joyal: It is your contention that the national capital is a city that has a unique character where both English and French meet, and that the city should reflect that. That is essentially your contention. Your contention is that because of that, the Ontario government has a responsibility to legislate to ensure that when it deals with the character of the city it clearly states, as Mr. Shortliffe mentioned, that Ottawa should be officially bilingual. Essentially, that is your contention. On that basis, you think that you could go to court on Bill 163 and raise a constitutional argument about the validity of section 11.1 of the Ottawa —

Mr. Annis: In fairness, I do not need Bill 163 because the obligation is in section 16; and Bill 163 does not meet that obligation. I would use Bill 163 to show that the bill does not meet the obligation but the obligation is there. I would start with the principle that you cannot frustrate the federal government in achieving its goals for the national capital. I would start in the way that lawyers do in some black area where you could not debate it; if they tried to cut off the power or to block the roads to Parliament. Are you saying they can do that? No, they cannot do that. Obviously, they cannot do anything to frustrate the operation of Parliament. Parliament can adopt laws it has to adopt but it is that kind of argument. I would move into the language area and declare it to be of critical national importance. Then I would get down to the fundamental criteria that the court would apply to that critical importance and the nature of the beast that we are dealing with. In terms of getting your foot in the door, the easiest element to use is the failure to declare the city officially bilingual, because there is no disadvantage or cost to Ontario. Getting these principles applied in a way that the court would have to apply them is important. They would set up criteria to determine whether it is a matter of critical importance to the federal government, because all things would not be of critical importance to the federal government. In other words, general principles would be set up, such as not to frustrate and to determine critical importance. Then, you would apply it to the fact situation and say yes, language is of critical importance to the federal government because language is all about national unity, if one of the major objectives of the federation is to maintain national unity. We know that it is a part of one of our most important objectives, which is why it is not a local issue but a national issue.

You develop those criteria. My sense is that we have a good chance of accomplishing this. The difficulty is that it is a long way to go to force a province to do something but we would pick off pieces as we go forward. We would seek different declarations,

C'est à la page 38 du rapport.

La présidente : C'est à la page deux dans le document qui nous a été présenté.

Le sénateur Joyal : Vous affirmez que la ville où se trouve que la capitale nationale a un caractère unique où l'anglais et le français se rencontrent et que cette ville devrait refléter ce caractère. Voilà essentiellement ce que vous dites. Vous dites que pour cette raison, le gouvernement de l'Ontario a la responsabilité de légiférer afin de s'assurer que, lorsqu'on parle du caractère de la ville on dit clairement, comme M. Shortliffe l'a mentionné, qu'Ottawa devrait être officiellement bilingue. Voilà essentiellement ce que vous dites. Pour cette raison, vous pensez que vous devez porter le projet de loi 163 devant le tribunal et soulever un argument constitutionnel au sujet de la validité du paragraphe 11.1 en ce qui a trait à Ottawa...

M. Annis : En réalité, je n'ai pas besoin du projet de loi 163 puisque l'obligation est déjà créée par l'article 16; le projet de loi 163 n'y répond pas. Je me servais du projet de loi 163 pour montrer que l'obligation n'est pas satisfaite, bien qu'elle existe. Je commencerais en énonçant le principe selon lequel on ne peut frustrer le gouvernement fédéral dans l'atteinte de ses objectifs pour la capitale nationale. Je commencerais comme font les avocats dans une zone sombre quelconque, qui ne peut susciter un débat, comme si l'on essayait de couper l'électricité ou de bloquer les rues allant vers le Parlement. Dites-vous qu'ils peuvent le faire? Non, ils ne le peuvent pas. Il est évident qu'ils ne peuvent rien faire pour entraver le fonctionnement du Parlement. Le Parlement peut adopter les lois qu'il doit adopter, vous voyez de quel genre d'argument il s'agit. Je me lancerais dans le débat linguistique en déclarant que c'est d'une importance nationale cruciale. Je préciserais ensuite les critères fondamentaux appliqués par les tribunaux, en lien avec cette importance cruciale et compte tenu de la nature du sujet dont nous parlons. Pour profiter de l'ouverture, l'élément le plus facile à faire valoir c'est qu'on n'a pas déclaré la ville officiellement bilingue, même si cela n'était pas pour l'Ontario une chose coûteuse ni désavantageuse. Il faut présenter ces principes d'une manière qui soit applicable par les tribunaux, c'est important. On énoncerait des critères visant à déterminer si c'est vraiment une question d'importance cruciale pour le gouvernement fédéral, puisque tout n'est pas d'une importance cruciale pour le gouvernement fédéral. Autrement dit, des principes généraux seraient énoncés, de manière à ne frustrer personne tout en déterminant ce qui est d'importance cruciale. On appliquerait ensuite ces critères à la situation en disant que oui, la langue est d'une importance cruciale pour le gouvernement fédéral puisque c'est une question d'unité nationale et que l'un des principaux objectifs de la fédération c'est de préserver l'unité nationale. Nous savons que cela fait partie de l'un de nos plus importants objectifs, et c'est pourquoi il ne s'agit pas d'une question locale mais d'une question nationale.

On énonce ces critères. À mon avis, il est tout à fait plausible d'y arriver. Il serait toutefois plus difficile de forcer la province à agir, mais nous trouverions des solutions au fur et à mesure. Nous chercherions d'autres déclarations, disant que l'Ontario tire des

such as Ontario has achieved tremendous advantages from having the national capital within its borders. That is an embarrassing declaration, in a sense, because I do not think many people have ever reflected on that point.

Even if you did not win, you could obtain enough declarations or points that people would look at it in a new way. That is what going to court does — it shakes everyone up and makes them look at the issue anew. Perhaps it would provide enough impetus for the Liberals to move forward and adopt it rather than go through all of that process.

[Translation]

Senator Ringuette: You mentioned the implications of the national capital being located in the province of Ontario. They are huge. I started looking at the economic implications of this — out of interest in another file — solely within the federal public service. The public service payroll for the national capital region is \$25 billion per year, and that does not include all the jobs paid for lay the Canadian government on Parliament Hill. There are 308 members of Parliament and 105 senators. Five thousand employees work on Parliament Hill alone.

That does not include lobbyists, product and material suppliers and independent businesses. That also does not include the federal government's investments in capital and services for the city of Ottawa — and to a certain extent Gatineau — through the National Capital Commission for things such as water, sewers, buildings, et cetera.

I come from a city in New Brunswick that is bilingual and relatively poor, and I am therefore tempted to go even further and say why not move the national capital to New Brunswick? At least that province would grant the national capital some recognition. That would also apply at the economic level.

If we look at this from a political perspective, I would be tempted to respond to Senator Rivest by saying that Meech does not correspond to today's needs. Meech simply acknowledged the presence of francophones here and there throughout the country. We would not be any further ahead with Meech today. In fact, a well-known individual interpreted certain clauses as being meaningless.

Senator Rivest: Duality is a fundamental characteristic. That is an interpretive clause that would have been helpful in interpreting clause 16 in a manner that is consistent with our witnesses' concerns. That was my point.

Mr. Cousineau: The courts have also stated that.

Senator Ringuette: When I look at this, I say to myself that to date, there have been no political leaders, regardless of their political party, at the provincial and national levels, who have had

avantages incroyables du fait que la capitale nationale se trouve sur son territoire. C'est assez gênant, dans un sens, parce que je ne pense pas que bien des gens y aient déjà réfléchi.

Même en perdant, on susciterait ainsi suffisamment de déclarations et d'arguments pour que les gens voient la chose d'un autre œil. Voilà à quoi il sert d'aller devant les tribunaux : cela brasse les idées et incite les gens à voir autrement la question. Peut-être que cela inciterait les libéraux à agir et à l'adopter, plutôt que de passer par tout ce processus.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Vous avez mentionné la question des retombées dues au fait que la capitale nationale est située dans la province de l'Ontario. Elles sont énormes. J'ai commencé, à cause de mon intérêt dans un autre dossier, à regarder les retombées économiques, uniquement à l'intérieur de la fonction publique fédérale. La feuille de paie pour la fonction publique à l'intérieur de la région de la capitale nationale est de 25 milliards de dollars par année. Sans compter tous les emplois payés par le gouvernement canadien sur la colline du Parlement. On a 308 députés, 105 sénateurs. Cinq mille employés travaillent uniquement sur la colline du Parlement.

On ne parle pas là de toutes les firmes de lobbyistes, de tous les fournisseurs de produits et de matériaux et des entreprises indépendantes. On ne parle pas non plus des sommes qui sont investies en capital ou en service pour la ville d'Ottawa — et pour la ville de Gatineau un peu — à travers la Commission de la capitale nationale par le gouvernement fédéral, par exemple les eaux, les égouts, les édifices, et cetera.

Étant donné que je viens d'une ville du Nouveau-Brunswick, qui est une ville bilingue et aussi relativement pauvre, je serais tentée d'aller même plus loin et de dire : pourquoi ne déménagerait-on pas la capitale nationale au Nouveau-Brunswick? Au moins, à l'intérieur de cette province, il y aurait une reconnaissance de cette capitale nationale. Cela vaut pour le niveau économique.

Quand on regarde au niveau politique, et je serais tentée de répondre au sénateur Rivest, Meech ne répondait pas à ce que nous recherchons aujourd'hui. Meech ne faisait que reconnaître une présence, par-ci, par-là, de francophones au pays. On ne serait pas plus avancé. D'ailleurs, quelqu'un de renommée a interprété certaines clauses en disant que cela ne voulait rien dire.

Le sénateur Rivest : La dualité est une caractéristique fondamentale. C'était une clause d'interprétation qui aurait servi à interpréter l'article 16 dans le sens des préoccupations de nos invités. C'est cela que je voulais dire.

M. Cousineau : Les tribunaux l'ont dit aussi.

Le sénateur Ringuette : Pour ma part, voyant tout cela, je me dis que, au niveau politique, je n'ai pas vu de chef politique, peu importe son parti politique, peu importe qu'il soit provincial ou

the requisite courage and vision to move this country forward, as well as the national capital region.

Solitude, in terms of Quebec, western Canada or the Maritimes, is more than a phenomenon. I am convinced of the importance of people being able to recognize themselves within their capital. You raised this earlier when you spoke about Sparks Street. Yet the National Capital Commission is responsible for applying the Official Languages Act within its jurisdiction, which includes Sparks Street. It is not doing this. We have a lot of work to do.

I agree with Mr. Annis when he says that the solution lies in interpreting clause 16. I hope you will pursue this. If I can assist you in any way whatsoever, it will be a pleasure. I think we need to send out some signals and act now.

[English]

Senator Joyal: It is not totally clear whether, in your opinion, under section 16 the federal government has competence over languages for the national capital region. If I understand your reasoning, Ontario has a constitutional responsibility because it inherited the seat of the national capital.

[Translation]

Mr. Cousineau: If the federal government wants to intervene, it has the jurisdiction to do so. Ontario has already opted to intervene. If we were on an unmarked map, I think the federal government would have that jurisdiction. It is not an obstacle. I am not contradicting Mr. Annis. This is a hybrid city with both provincial and national capital characteristics. When Ontario intervenes, it has to take into consideration the fact that Ottawa is the nation's capital. The federal government could intervene directly when you consider the true nature of the city of Ottawa. Both scenarios could unfold because this is a grey area that has not been fully explored. Both cases could be argued in court. The province has the authority to act but it must fulfil its national interest obligations with regard to Ottawa.

Mr. Annis: There is another way of approaching the problem. What you are saying only applies to one province.

Senator Joyal: Your proposed interpretation is primarily predicated on sections 16 and 133 of the Charter. That is essentially what you are arguing. Were the Canadian government to adopt an amendment under section 44, the Senate would introduce and adopt a constitutional resolution, which would then be sent to the other place. The resolution would propose amending section 16 of the Constitution by adding that "Ottawa is a bilingual city". Such an amendment would put the ball in the camp of those who are against such a change, and who would seek to contest the Canadian government's capacity to amend section 16. Alternatively, the Canadian government could use the introductory clause in section 91 to simply adopt

national, qui ait le courage et la vision nécessaires pour voir vraiment le pays progresser ainsi que la région de la capitale nationale.

Quand on parle de la solitude du Québec, de l'Ouest canadien ou de l'Atlantique, c'est plus qu'un phénomène. Je suis persuadée qu'un des points importants est que les gens puissent se reconnaître dans leur capitale. Vous l'avez mentionné tantôt quand vous avez parlé de la rue Sparks. Pourtant, la Commission de la capitale nationale a la responsabilité d'appliquer la Loi sur les langues officielles sur le territoire où elle a juridiction, qui inclut la rue Sparks. Elle ne le fait pas! On a énormément de travail.

Je suis d'accord avec M. Annis lorsqu'il dit que la solution est de voir à l'interprétation de l'article 16. J'espère que vous allez poursuivre votre démarche. Si, de quelque façon que ce soit, je peux vous venir en aide, cela me fera énormément plaisir. Je crois qu'on doit envoyer des signes et passer à l'action.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Une chose n'est pas claire : à votre avis, est-ce que le gouvernement fédéral a, en vertu de l'article 16, compétence en matière linguistique pour la région de la capitale nationale? Si j'ai bien compris votre raisonnement, la responsabilité constitutionnelle incombe à l'Ontario qui a hérité du siège de la capitale nationale.

[Français]

M. Cousineau : Si le gouvernement fédéral veut intervenir, il a la compétence pour le faire. L'Ontario a déjà choisi d'intervenir. Si on était sur une carte blanche, je pense que le gouvernement fédéral aurait juridiction. Ce n'est pas un empêchement. Je ne contredis pas M. Annis. C'est une ville hybride qui a un caractère provincial et le caractère d'une capitale nationale. Lorsque l'Ontario décide d'intervenir, elle doit prendre en considération qu'Ottawa est la capitale nationale. Le gouvernement fédéral pourrait intervenir directement en considérant la vraie nature de la ville d'Ottawa. Les deux sont possibles parce qu'on est dans une zone grise qui n'a pas été poussée jusqu'au bout. Si on allait en cour, on plaiderait les deux. La province a le pouvoir, mais en respectant son obligation envers l'intérêt national dans le contexte d'Ottawa.

M. Annis : Il y a une approche différente pour voir le problème. Cela s'applique à une seule province.

Le sénateur Joyal : L'interprétation que vous proposez est fondée essentiellement sur l'article 16 et sur l'article 133 de la Charte. Fondamentalement, c'est ce que vous argumentez. Dans l'hypothèse où le gouvernement canadien adopterait un amendement, sous l'article 44 comme je l'ai proposé tantôt, on initierait une résolution constitutionnelle au Sénat qu'on adopterait et qu'on enverrait à l'autre Chambre. Cette résolution proposerait d'ajouter à l'article 16 de la Constitution le paragraphe suivant : « Ottawa est une ville bilingue. » À ce moment-là, on lancerait la balle dans le camp de ceux qui sont opposés et qui contesteraient la capacité constitutionnelle du gouvernement canadien d'avoir amendé l'article 16 ou, le

legislation as it did in the case of the National Capital Act. It would be a matter of adopting a simple piece of legislation in which the government would state that, in order to meet the constitutionally defined objectives of peace, order and good government, Ottawa is henceforth a bilingual city. Given that the Supreme Court has already unanimously stated that the National Capital Act is entirely constitutional, the government could simply avail itself of its general power to legislate on matters pertaining to the national capital in order to introduce legislation.

You explain this clearly on page 7 of your brief when you state that “The Supreme Court held unanimously that legislation designed to establish a region consisting of the seat of the Government of Canada “clearly goes beyond local or provincial interests and is the concern of Canada as a whole”. Furthermore, “the development, conservation and improvement of the National Capital Region” in accordance with a coherent plan “in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance, constitute a matter of national interest.”

We are talking about the look and feel of the national capital; the impression that people get when they come to Ottawa. You are arguing that legislating on the use and profile of both official languages in the national capital is consistent with the nature, image and character of Ottawa. I am simply trying to get a grasp of all of the avenues which are open to us.

If you go to the courts, how do you intend to prove that the Government of Canada has not fulfilled its responsibility to the national capital? Given that sections 133 and 16 invest the government with the responsibility of ensuring that the national capital reflects Canada’s linguistic duality, not only in federal institutions, but in the capital as a whole, as a city; how are you going to show that the Canadian government has not lived up to its responsibilities?

Mr. Cousineau: This is something which Mr. Annis has already clearly explained. We would firstly seek a declaration stating that Bill 163 is unconstitutional, because it basically delegates matters of national interest to the municipalities; matters which are of federal jurisdiction, or of provincial jurisdiction, if the province is prepared to respect the specificity of Ottawa’s role. We would, therefore, probably begin our challenge by questioning the constitutionality of Bill 163.

The Chairman: Again in the name of national interest?

Mr. Cousineau: Yes.

Senator Joyal: The problem with Bill 163 is that it focuses on the responsibilities of the provincial government. Even if the court were to conclude that Bill 163 is unconstitutional, it would not automatically follow that legislating on official languages is a matter of federal responsibility.

gouvernement canadien utiliserait la clause introductive de l’article 91 et adopterait tout simplement une loi, comme il a adopté la Loi de la capitale nationale. Une simple loi dans laquelle le gouvernement canadien dirait, aux fins de la Constitution du pays et en vue de satisfaire les objectifs de paix, d’ordre et de bon gouvernement, qu’Ottawa est une ville bilingue. On pourrait simplement adopter une loi en se prévalant du pouvoir général de légiférer sous la compétence du gouvernement canadien vis-à-vis la capitale nationale, puisque la Cour suprême a déjà décidé à l’unanimité que la Loi sur la capitale nationale était absolument constitutionnelle.

Vous le citez bien dans votre présentation à la page 7 quand vous dites que les juges de la Cour suprême ont décidé à l’unanimité qu’une mesure législative conçue pour créer une région composée du siège du gouvernement du Canada dépasse clairement les intérêts locaux ou provinciaux et intéresse davantage le Canada dans son ensemble. En outre, l’aménagement, la conservation et l’embellissement de la région de la capitale nationale, conformément à un plan cohérent afin de doter le siège du gouvernement du Canada d’un cachet et d’un caractère digne de son importance nationale, constitue un sujet d’intérêt national.

On parle du cachet, de l’apparence. C’est l’impression qu’on a quand on vient dans la capitale nationale. Pour vous, le fait de légiférer sur l’usage des langues officielles et la visibilité des deux langues dans la capitale nationale fait partie du cachet, de l’impression, de la nature de la ville ou de l’endroit où on se retrouve. J’essaie de comprendre toutes les avenues possibles.

Si vous allez devant le tribunal, comment allez-vous démontrer que le gouvernement canadien n’a pas assumé sa responsabilité à l’égard de la capitale nationale compte tenu qu’en vertu des articles 133 et 16, il doit s’assurer que la capitale nationale reflète la dualité linguistique, pas seulement dans les institutions du gouvernement canadien, mais la capitale dans son ensemble, comme ville? Comment allez-vous démontrer que le gouvernement canadien a failli à sa responsabilité?

M. Cousineau : M. Annis l’a bien expliqué. En premier lieu, on irait chercher une déclaration selon laquelle la Loi 163 est inconstitutionnelle parce qu’on délègue essentiellement à la municipalité des questions d’intérêt national qui appartiennent au gouvernement ou à la province, si la province tient compte du rôle qu’Ottawa doit jouer. Donc on réviserait la constitutionnalité de la Loi 163. C’est ainsi qu’on commencerait probablement notre action.

La présidente : Toujours au nom de l’intérêt national?

M. Cousineau : Oui.

Le sénateur Joyal : Le problème avec la Loi 163, c’est qu’elle est concentrée sur la responsabilité du gouvernement provincial. Si la cour arrivait à la conclusion que la Loi 163 est non constitutionnelle, cela ne reconnaîtrait pas automatiquement la responsabilité du gouvernement canadien de légiférer sur les langues.

Mr. Cousineau: That would not be necessary. This way, the province would have to act to ensure that any legislation concerning Ottawa reflect the nature of the city, the fact that it is the national capital. By adopting Bill 163, Ontario would have to define provisions regarding Ottawa's linguistic duality, as opposed to simply delegating the matter to the municipality.

Senator Joyal: Your logic is that, while we cannot force the government of Ontario to legislate, should it do so, the legislation would have to reflect the nature of the national capital. We could have forced the introduction of legislation. We could have gone to the courts to seek a simple declaration on the nature of the national capital, and more specifically, its linguistic reality. Fortunately for us, such a move will not be required because we have Bill 163.

Mr. Annis: I would now like to raise another aspect, which we have not yet addressed. The languages acts are a little special because the Supreme Court held that they designate affirmative duties; in other words, there is an obligation to act. This very unique situation stems from Canada's linguistic rights, and adds weight to our argument. If an obligation can be identified, that ought to be sufficient grounds for requiring the government to act.

One uses all possible arguments when initiating proceedings. Mr. Cousineau will focus on the federal aspect, while I will base my arguments on the interpretation of section 16 as a contract.

The beauty of section 16 is that the Supreme Court has to approach it as if it were a contract. It is straightforward, it is not a matter of determining which areas are of federal jurisdiction. That complicates matters. The scope of the problem is far-reaching. The words are already there in black and white. It is a matter of interpretation. The problem is clearly defined.

Does it carry implications for other provinces? No, it only affects Ontario. Will Ontario be forced to declare itself a bilingual province? No, only Ottawa will be bilingual. Will the process be frustrating for Ontario? If the Parliament does its work correctly, then I do not believe that it will. If the national capital manages to achieve its objective, there will be no reason for Ontario to experience frustration. It is fairly straightforward.

Can additional language matters be included? This is something which could give rise to frustration. Are language rights special? Yes, language rights entail affirmative duties, and therefore something has to be done.

It is not a matter of overhauling the whole federal approach to the matter; we are seeking to act in a defined and limited area, and to do so without causing too many problems.

Senator Rivest: In reality, what you are proposing is very much limited to section 16. I believe that is an argument which could help you, and help the cause in which we all believe.

I need you to provide me with some information. Is the government of Ontario completely opposed to going beyond Bill 163?

M. Cousineau : Ce n'est pas nécessaire de le faire. La province, en agissant ainsi, devrait agir de façon à ce que la loi qui porte sur la ville d'Ottawa reflète la vraie nature de la ville, soit la capitale nationale. L'Ontario, en adoptant la Loi 163, devait lui donner un contenu et non pas simplement déléguer au municipal la question du contenu linguistique de la ville.

Le sénateur Joyal : Votre raisonnement est de dire qu'on ne peut pas forcer le gouvernement ontarien à légiférer, mais le jour où le gouvernement ontarien légifère, il doit le faire en fonction de la nature de la capitale nationale. On aurait pu forcer quelqu'un à légiférer. On aurait pu aller devant les tribunaux afin de chercher une simple déclaration portant sur la nature de la capitale et plus précisément sur la nature linguistique de la capitale. Heureusement pour nous, ce n'est pas nécessaire parce que la Loi 163 est en place.

M. Annis : Il y a un autre aspect dont on n'a pas parlé. Les lois linguistiques sont un peu spéciales parce que la Cour suprême dit qu'il s'agit de devoirs positifs. C'est une situation où l'on est obligé de faire quelque chose. C'est un cas très spécial qui découle des droits linguistiques. Cela nous donne un autre appui pour notre argument. Une fois qu'on trouve une obligation, cela devrait être suffisant pour le gouvernement, pour accomplir une tâche.

Lorsqu'on intente une poursuite, on fait toutes les argumentations possibles. Me Cousineau va se concentrer sur le fédéral, tandis que moi je vais me concentrer sur l'interprétation de l'article 16 comme contrat.

La beauté de l'article 16, c'est que la Cour suprême devrait trancher sur le problème comme s'il s'agissait d'un contrat. C'est facile. La question à savoir si le gouvernement fédéral a occupé un champ ou un autre ne s'applique pas. Cela devient compliqué. L'envergure du problème est très large. Les mots sont déjà là. C'est une question d'interprétation. Le problème est bien cerné.

Y a-t-il des implications pour les autres provinces? Non, c'est juste l'Ontario. L'Ontario sera-t-elle forcée à se déclarer bilingue? Non, c'est juste Ottawa. L'Ontario pourrait-elle être frustrée? Si le Parlement fait son travail, je pense que non. Si la capitale nationale a atteint ses objectifs, il ne faut pas être frustré. C'est assez facile.

Peut-on ajouter les questions linguistiques? Ce genre de choses peut frustrer. Les droits linguistiques sont-ils spéciaux? Oui, parce qu'il y a une obligation positive qui découle des questions linguistiques. Il faut faire quelque chose.

Il s'agit de ne pas trop ébranler tout le régime fédéral déjà en place parce que c'est juste assez cerné, limité, et ce, sans trop causer de problèmes.

Le sénateur Rivest : Dans ce sens, c'est très restreint à l'article 16. C'est un argument qui pourrait vous aider et aider la cause à laquelle on croit tous.

J'ai une question d'information à vous poser. Le gouvernement de l'Ontario est-il totalement fermé à aller au-delà de la Loi 163?

Mr. Cousineau: The answer is straightforward. The government of Ontario spoke out in favour of Bill 163 even though the community was asking for a great deal more. It stuck with Bill 163 and defended it by saying that it was simply doing what it had been bid.

Senator Rivest: The matter is closed.

Mr. Cousineau: For the moment, I believe so.

Senator Rivest: The other avenue is that of legal process.

Mr. Cousineau: That is something which I would like to see the federal government do. Why should Mr. Cousineau, Mr. Annis and Mr. Landry go to court to defend Canada? We do not have the money to undertake such proceedings; but it would not cost the federal government a red cent.

Senator Rivest: Senator Joyal mentioned that the constitutional avenue could be challenged, and I would argue that so too could the legislative avenue. If the government of Ontario does not want to go beyond Bill 163, then the federal act, which you could use to support your case around section 16, could well be challenged by the government of Ontario. If that happened, we would find ourselves before the courts.

Mr. Cousineau: I am not convinced that Ontario would challenge it. I think that Ontario would be happy not to have to dispose of the matter.

Senator Rivest: That is bringing us into political territory.

Mr. Cousineau: The question of official languages is always political. We are here because we think that you can do something. We are asking that you do something.

The Chairman: We have heard your messages loud and clear. You have seen for yourself the interest that members of the committee have in this subject. Thank you for coming along and making such an instructive contribution.

Tomorrow morning, we will meet in camera at 10:45 a.m. to determine how to approach the matter.

The committee is adjourned.

M. Cousineau : La réponse est facile. L'Ontario s'est prononcée avec la Loi 163 quand toute la communauté avait demandé beaucoup plus. Ils sont revenus avec la Loi 163 : ils défendent la Loi 163 en disant que c'est ce qu'on leur a demandé de faire et c'est ce qu'ils ont fait.

Le sénateur Rivest : Le dossier est fermé.

M. Cousineau : Pour le moment, je pense que oui.

Le sénateur Rivest : L'autre démarche, c'est la voie judiciaire.

M. Cousineau : J'aimerais que ce soit le gouvernement fédéral qui le fasse. Pourquoi M^{es} Cousineau, Annis et Landry devraient défendre le Canada devant les tribunaux? Nous n'avons pas les fonds nécessaires, tandis que pour le gouvernement fédéral, cela ne coûte rien.

Le sénateur Rivest : Le sénateur Joyal mentionnait que la voie constitutionnelle pourrait être contestée. La voie législative pourrait l'être aussi, parce que si le gouvernement de l'Ontario ne veut pas aller au-delà de la Loi 163, la loi fédérale, qui pourrait appuyer votre démarche à l'intérieur de l'article 16, risque d'être contestée par le gouvernement de l'Ontario. On va donc se retrouver devant les tribunaux.

M. Cousineau : Je ne suis pas convaincu que l'Ontario contesterait. Je pense que l'Ontario serait heureuse de ne pas avoir à trancher sur la question.

Le sénateur Rivest : Cela devient une question politique.

M. Cousineau : Les langues, c'est toujours une question politique. Nous sommes ici parce qu'on pense que vous pouvez faire quelque chose. On vous demande de faire quelque chose.

La présidente : Nous avons bien reçu vos messages. Vous avez vu l'intérêt des membres du comité. Merci beaucoup de votre présence et de l'éclairage que vous nous avez apporté sur le dossier.

Demain matin, nous aurons une discussion à huis clos, à 10 h 45. Nous verrons la marche à suivre par la suite.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

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

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

As individuals:

Peter Annis, Lawyer, Vincent Dagenais Gibson;
Marc Cousineau, Lawyer, Nelligan O'Brien Payne
François Landry, Lawyer, Vincent Dagenais Gibson.

TÉMOINS

À titre personnel :

Peter Annis, avocat, Vincent Dagenais Gibson;
Marc Cousineau, avocat, Nelligan O'Brien Payne;
François Landry, avocat, Vincent Dagenais Gibson.