



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Official Languages

*Chair:*

The Honourable MARIA CHAPUT

---

Monday, June 7, 2010 (in camera)  
Monday, June 14, 2010

---

### Issue No. 6

#### **Ninth and tenth meetings on:**

The application of the Official Languages Act  
and of the regulations and directives made under it  
(English-speaking Communities in Quebec)

---

INCLUDING:

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE

*(Implementation of Part VII of the Official Languages Act:  
We can still do better)*

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Langues officielles

*Présidente :*

L'honorable MARIA CHAPUT

---

Le lundi 7 juin 2010 (à huis clos)  
Le lundi 14 juin 2010

---

### Fascicule n° 6

#### **Neuvième et dixième réunions concernant :**

L'application de la Loi sur les langues officielles  
ainsi que des règlements et instructions en découlant  
(les communautés anglophones du Québec)

---

Y COMPRIS :

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ

*(La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les  
langues officielles : On peut faire encore mieux)*

---

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
OFFICIAL LANGUAGES

The Honourable Maria Chaput, *Chair*

The Honourable Andrée Champagne, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boisvenu	Losier-Cool
* Cowan	Rivard
(or Tardif)	Seidman
De Bané, P.C.	Tardif
Fortin-Duplessis	
* LeBreton, P.C.	
(or Comeau)	

\* 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 Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Greene (*June 7, 2010*).

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Boisvenu (*June 7, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
LANGUES OFFICIELLES

*Présidente* : L'honorable Maria Chaput

*Vice-présidente* : L'honorable Andrée Champagne, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu	Losier-Cool
* Cowan	Rivard
(ou Tardif)	Seidman
De Bané, C.P.	Tardif
Fortin-Duplessis	
* LeBreton, C.P.	
(ou Comeau)	

\* 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 :

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Greene (*le 7 juin 2010*).

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 7 juin 2010*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, June 7, 2010  
(11)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Official Languages met in camera at 5:02 p.m. this day, in room 705 of the Victoria Building, the Chair, the Honourable Maria Chapat, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Champagne, P.C., Chapat, Fortin-Duplessis, Greene, Losier-Cool, Rivard, Seidman and Tardif (9).

*Also present:* Marie-Ève Hudon, Research Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Francine Pressault, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 24, 2010, the committee continued examining the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it. (*For the full text of the order of reference, see Issue No. 2 of the committee proceedings.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

At 7:08 p.m., the meeting adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 14, 2010  
(12)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Official Languages met at 4:45 p.m. this day, in room 9 of the Victoria Building, the chair, the Honourable Maria Chapat, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Champagne, P.C., Chapat, De Bané, P.C., Fortin-Duplessis, Losier-Cool, Rivard, Seidman and Tardif (8).

*Also present:* Marie-Ève Hudon, Research Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Francine Pressault, Communications Officer, Communications Directorate.

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 24, 2010, the committee continued examining the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it. (*For the full text of the order of reference, see Issue No. 2 of the committee proceedings.*) (Topic: The English-Speaking Communities in Quebec)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 7 juin 2010  
(11)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 2, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Maria Chapat (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Champagne, C.P., Chapat, Fortin-Duplessis, Greene, Losier-Cool, Rivard, Seidman et Tardif (9).

*Également présentes :* Marie-Ève Hudon, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Francine Pressault, agente de communications, Direction des communications du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 mars 2010, le comité continue son étude concernant l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que des règlements et instructions en découlant. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

À 19 h 8, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 juin 2010  
(12)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à 16 h 45, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Maria Chapat (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Champagne, C.P., Chapat, De Bané, C.P., Fortin-Duplessis, Losier-Cool, Rivard, Seidman et Tardif (8).

*Aussi présentes :* Marie-Ève Hudon, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Francine Pressault, agente de communications, Direction des communications.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 24 mars 2010, le comité continue son étude concernant l'application de la Loi sur les langues officielles, ainsi que des règlements et instructions en découlant. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule no 2 des délibérations du comité.*) (Sujet : Les communautés anglophones du Québec.)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour l'examen d'une ébauche de rapport.

It was agreed that the draft report entitled *Implementation of Part VII of the Official Languages Act: We can still do better* be adopted and that the chair be authorised to table the report in the Senate and to request a government response.

At 5:11 p.m., the sitting was suspended.

At 5:25 p.m., the sitting resumed.

*WITNESSES:*

*(By video conference):*

*Quebec Community Groups Network:*

Sylvia Martin-Laforge, Executive Director.

*As individuals:*

Jack Jedwab, Executive Director, Association for Canadian Studies;

Noel Burke, Chairperson, Quebec English-Speaking Communities Research Network.

*English Language Arts Network:*

Guy Rodgers, Executive Director.

Ms. Martin-Laforge and Messrs. Jedwab and Burke made a presentation and, along with Mr. Rodgers, answered questions.

At 7:02 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter le rapport intitulé *La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : On peut faire encore mieux* et d'autoriser la présidente à le déposer au Sénat et à demander au gouvernement d'y répondre.

À 17 h 11, la séance est suspendue.

À 17 h 29, la séance reprend.

*TÉMOINS*

*(Par vidéoconférence) :*

*Quebec Community Groups Network :*

Sylvia Martin-Laforge, directrice générale.

*À titre personnel :*

Jack Jedwab, directeur général, Association des études canadiennes;

Noel Burke, président, Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise.

*English Language Arts Network :*

Guy Rodgers, directeur général.

Mme Martin-Laforge et MM. Jedwab et Burke font une présentation et, avec M. Rodgers, répondent aux questions.

À 19 h 2, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Danielle Labonté

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 17, 2010

The Standing Senate Committee on Official Languages has the honour to table its

**THIRD REPORT**

Your Committee which was authorized by the Senate on Wednesday, March 24, 2010 to study and to report on the application of the *Official Languages Act* and of the regulations and directives made under it, herewith tables its interim report entitled: *Implementation of Part VII of the Official Languages Act: We can still do better.*

Respectfully submitted,

*La présidente,*

MARIA CHAPUT

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence)*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 17 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a l'honneur de déposer son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le mercredi 24 mars 2010 à étudier, afin d'en faire rapport, l'application de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que des règlements et instructions en découlant, dépose ici son rapport intérimaire intitulé : *La mise en oeuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles : On peut faire encore mieux.*

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages)*

## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 14, 2010

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 4:45 p.m. to study the application of the Official Languages Act and of the regulations and directives made under it (topic: the English-Speaking Communities in Quebec).

**Senator Maria Chaput** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee on Official Languages. I am Senator Maria Chaput, from Manitoba, and I am the chair of this committee.

To begin, I ask that members introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Tardif:** I am Senator Claudette Tardif from Alberta.

**Senator Losier-Cool:** I am Senator Losier-Cool from New Brunswick.

**Senator De Bané:** I am Senator Pierre De Bané from Quebec.

**Senator Rivard:** My name is Michel Rivard, Senator from Quebec.

**Senator Champagne:** I am Andrée Champagne, Senator from Quebec.

**Senator Fortin-Duplessis:** I am Suzanne Fortin-Duplessis, Senator from Rougemont, in the province of Quebec.

[*English*]

**Senator Seidman:** Good evening. I am Judith Seidman from Montreal, Quebec.

**The Chair:** The Standing Senate Committee on Official Languages is beginning its study on the English-speaking communities in Quebec. The committee intends to visit a few of these communities in September and today's meeting will help the members prepare for these visits by giving them useful information.

The committee has invited three researchers to discuss the findings of recent research on these communities. I would like to welcome Sylvia Martin-Laforge, Executive Director of the Quebec Community Groups Network; Jack Jedwab, Executive Director, Association for Canadian Studies; and Noel Burke, Chairperson, Quebec English-Speaking Communities Research Network.

The committee thanks you for having accepted its invitation to appear. This meeting will take place in the form of a round table. Each of you will be asked to make your presentations, and the members of the committee will then ask you a number of questions.

Ms. Martin-Laforge, you now have the floor.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 14 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui, à 16 h 45, pour étudier l'application de la Loi sur les langues officielles ainsi que des règlements et des instructions en découlant (sujet : les communautés anglophones du Québec).

**Le sénateur Maria Chaput** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des langues officielles. Je suis le sénateur Maria Chaput, du Manitoba, et je préside le comité.

Pour commencer, j'aimerais que les membres se présentent.

[*Français*]

**Le sénateur Tardif :** Je suis le sénateur Claudette Tardif de l'Alberta.

**Le sénateur Losier-Cool :** Je suis le sénateur Losier-Cool du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur De Bané :** Je suis le sénateur Pierre De Bané du Québec.

**Le sénateur Rivard :** Mon nom est Michel Rivard, sénateur du Québec.

**Le sénateur Champagne :** Je suis Andrée Champagne, sénateur du Québec.

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** Je suis Suzanne Fortin-Duplessis, sénateur de Rougemont, dans la province de Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Seidman :** Bonjour. Je suis Judith Seidman de Montréal, au Québec.

**La présidente :** Le Comité sénatorial permanent des langues officielles commence son étude sur les communautés anglophones du Québec. Il a l'intention de visiter quelques-unes de ces communautés en septembre; la réunion d'aujourd'hui permettra aux membres de se préparer à ces visites grâce aux renseignements utiles qu'ils recevront.

Le comité a invité trois chercheurs, qui discuteront des résultats de recherches récentes sur ces communautés. J'aimerais souhaiter la bienvenue à Sylvia Martin-Laforge, directrice générale du Quebec Community Groups Network, à Jack Jedwab, directeur général de l'Association d'études canadiennes, et à Noel Burke, doyen du Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise.

Le comité vous remercie d'avoir accepté son invitation à comparaître. La réunion prendra la forme d'une table ronde. On vous demandera de présenter vos exposés à tour de rôle, puis les membres du comité vous poseront des questions.

Madame Martin-Laforge, vous avez maintenant la parole.

**Sylvia Martin-Laforge, Executive Director, Quebec Community Groups Network:** Good afternoon honourable members of the Senate committee.

The Quebec Community Groups Network is a federation of 36 community groups, composed of both regional associations and sector organizations, serving to benefit the English-speaking community of Quebec.

We are pleased to be here with you today. I think the last time we were with you is about a year ago, in March. I know it has been the committee's wish to learn more about the English-speaking minority communities of Quebec. We have been very busy since our last meeting in March.

We are enthusiastic about the chance to meet with you this fall when the committee travels to Quebec to meet our community where we live. We will work with our key stakeholders in education — elementary, secondary and post-secondary — child care and literacy, economic development, employability, arts, culture and heritage to be sure to help you obtain an accurate understanding of the English-speaking community of Quebec. We will highlight our successes and challenges, and address the myths that surround our community. We need to address those myths head on.

You can rest assured that the committee has the full support of the QCGN board and staff to assist in the preparation for this very important visit for us, as you have said it is important to you.

The Quebec Community Groups Network identifies, explores and addresses the strategic issues affecting the development, vitality and sustainability of English-speaking Quebec. It encourages dialogue and collaboration among its member organizations, individuals, community groups, institutions and leaders, with a view to promoting and sharing information, knowledge and building competency.

The ethos of the QCGN is to work in partnership and collaboration with member organizations, like the Community Health and Social Services Network, CHSSN. I know that many senators are interested in health care issues. In Quebec, we have been privileged to receive quite a bit of money from the roadmap in that area. We also have our regional associations, such as the Committee for Anglophone Social Action in Gaspé. One of our member groups, which we invited to come to visit with us today, is the English Language Arts Network, ELAN. Like the rest of us, it works in terms of the vitality of the English-speaking minority.

You will be hearing from Mr. Jedwab about demographics; from Mr. Burke about our place within Quebec, especially as it applies to research and the needs in research. My intent is to provide you with a strategic policy overview of the English-speaking community, fixing especially on community challenges

**Sylvia Martin-Laforge, directrice générale, Quebec Community Groups Network :** Bonjour, mesdames et messieurs, membres du comité sénatorial.

Le Quebec Community Groups Network rassemble 36 groupes communautaires, composés d'associations régionales et d'organisations sectorielles, qui sont au service de la communauté anglophone du Québec.

Nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui. Je crois que la dernière fois où nous avons comparu devant vous, c'était il y a environ un an, en mars. Je sais que le comité souhaite en apprendre davantage sur les communautés de la minorité anglophone du Québec. Nous avons été très occupés depuis notre dernière réunion en mars.

Nous nous réjouissons d'avoir l'occasion de vous accueillir chez nous cet automne, lorsque votre comité viendra voir notre communauté là où elle vit, au Québec. Nous mobiliserons nos intervenants clés dans le domaine de l'éducation — aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire —, de l'aide à l'enfance, de l'alphabétisation, du développement économique, de l'employabilité, des arts, de la culture et du patrimoine, pour vous aider à cerner la réalité de la communauté anglophone du Québec. Nous mettrons en valeur nos réussites et nos défis et nous discuterons des mythes qui entourent notre communauté. Nous devons nous attaquer à ces mythes de front.

Vous pouvez être certains que le comité dispose de l'appui entier du conseil d'administration et du personnel du Quebec Community Groups Network pour la préparation en vue de cette visite très importante pour nous, que vous-mêmes trouvez importante.

Le Quebec Community Groups Network cible, étudie et tente de régler les questions stratégiques touchant le développement, la vitalité et la durabilité des communautés anglophones du Québec. Il encourage le dialogue et la collaboration entre les personnes, les groupes communautaires, les institutions, les leaders et les organisations qui en sont membres en favorisant la promotion et l'échange des renseignements et des connaissances, ainsi que l'établissement des compétences.

La philosophie du réseau consiste à travailler en partenariat et en collaboration avec les organisations qui en sont membres, comme le Community Health and Social Services Network, le CHSSN. Je sais que de nombreux sénateurs sont intéressés par les questions de soins de santé. Au Québec, nous sommes privilégiés puisque nous recevons un financement assez important par l'entremise de la Feuille de route dans ce domaine. Nous comptons aussi sur des associations régionales, comme le Committee for Anglophone Social Action de Gaspé. L'English Language Arts Network, l'ELAN, est l'un des groupes qui font partie du réseau et nous l'avons invité aujourd'hui. Comme nous tous, il a pour but d'assurer la vitalité de la minorité anglophone.

M. Jedwab présentera des données démographiques, et M. Burke vous parlera de notre place au Québec, en particulier en ce qui a trait à la recherche et aux besoins en recherche. Pour ma part, j'ai l'intention de vous présenter un aperçu des politiques stratégiques liées à la communauté anglophone; je me

while working within the context of current federal official language architecture. That is probably what you want to hear about.

Our first point is the architecture. The Official Languages Act evolved to ensure national unity by providing Canadian francophones access to and inclusion in the apparatus of the federal government. Policies that flowed from that architecture focused on minority language protection. To use language from Bill S-220, efforts have been geared to prevent “loss of the language or linguistic assimilation.” Though this concern is well founded for the francophone minority communities outside the province of Quebec — and some would say in Quebec also, but we are talking about official language minority communities designated under the act — it does not, however, completely resonate with all members of the English-speaking community of Quebec for whom the loss of the English language, or linguistic assimilation, is not the rational concern. We are, however, very concerned with good evidence-based reason about community vitality and sustainability. It is not completely about language; it is about community.

The assumption that our community is vital is based on myth and the assumption that media in our language is widely available, to give you an example. However, content produced in Toronto, London or Los Angeles does not reflect the culture and traditions of our community. It does not resonate with our communities in Abitibi, Magdalen Islands or Mégantic. Recent presentations by ELAN to the CRTC have underlined the absence of regional reflection.

Point 2: The English-speaking community is not monolithic. It is not homogeneous and does not have a tradition of thinking of itself as a minority or a collective. The English-speaking community is a community of communities. These communities are defined by ethnicity, country of origin, their members, religion and geography.

You will experience these differences quite vividly when you visit Montreal, Sherbrooke and Quebec City this fall and hear the variations in perspectives represented. This diversity is a huge source of strength for our community, which plays a vital role in the attraction and retention of immigrants to Quebec.

Point 3: By definition, the English-speaking community of Quebec occurs entirely within one province, Quebec. Two challenges go with this: the tendency to be defined and dealt with regionally by the federal government; and the complication of supporting our community, which is an obligation of the Government of Canada, and managing the political relationship between the Government of Canada and Quebec. In matters of shared jurisdiction, or in matters that have been devolved to the province — programs like early child care in Quebec that are managed provincially — the needs of the English-speaking community are largely absent. There are a number of examples, but one that I would cite with some statistics is around the

concentrerai particulièrement sur les défis communautaires dans le contexte de l'architecture fédérale actuelle en matière de langues officielles, puisque c'est probablement ce dont vous voulez entendre parler.

Le premier point touche l'architecture. La Loi sur les langues officielles est née de la volonté de favoriser l'unité nationale en fournissant aux Canadiens francophones l'accès à l'appareil fédéral canadien et leur inclusion dans ce dernier. Les politiques issues de cette architecture étaient axées sur la protection de la langue de la minorité. Pour reprendre les mots du projet de loi S-220, des efforts sont faits pour éviter « une situation de perte de la langue ou d'assimilation linguistique ». Bien que cette préoccupation soit fondée pour les communautés francophones minoritaires à l'extérieur du Québec — et certains diraient aussi au Québec, mais nous parlons des communautés minoritaires de langues officielles au sens de la loi —, elle n'a pas vraiment d'écho chez tous les membres de la communauté anglophone du Québec, pour qui la perte de la langue anglaise ou l'assimilation linguistique ne sont pas des préoccupations. Toutefois, nous sommes très préoccupés — avec raison, certaines données le prouvent — par la vitalité et la durabilité de la communauté. Ce n'est pas seulement une question de langue; c'est aussi une question de communauté.

À titre d'exemple, l'idée de la vitalité de notre communauté relève du mythe et de la croyance selon laquelle les médias dans notre langue sont largement accessibles. Mais le contenu produit à Toronto, à Londres ou à Los Angeles ne reflète pas la culture et les traditions de notre communauté. Ce n'est pas le reflet de nos communautés en Abitibi, aux Îles de la Madeleine ou dans la région de Mégantic. Lors de récentes présentations devant le CRTC, l'ELAN a mis en évidence l'absence de la réalité régionale.

Point 2 : la communauté anglophone n'est pas homogène. Elle n'a pas l'habitude de se considérer comme une minorité ou comme un groupe unique. C'est une communauté de communautés. Ces communautés sont définies par leur origine ethnique, leur pays d'origine, leurs membres, leur religion et leur géographie.

Vous pourrez constater vous-mêmes ces différences frappantes lorsque vous visiterez Montréal, Sherbrooke et Québec cet automne et que vous entendrez les différents points de vue exprimés. Cette diversité est une grande force pour notre communauté, qui joue un rôle essentiel du fait qu'elle attire et qu'elle retient les immigrants au Québec.

Point 3 : par définition, la communauté anglophone du Québec se situe à l'intérieur d'une seule et même province : le Québec. Deux défis découlent de cette réalité, soit la tendance du gouvernement fédéral à définir notre communauté de façon régionale et la difficulté de soutenir notre communauté — une obligation du gouvernement du Canada — tout en gérant les relations politiques entre le gouvernement du Canada et celui du Québec. Dans les dossiers à compétence partagée ou dans ceux qui sont délégués au gouvernement provincial — des programmes comme celui des soins à la petite enfance au Québec, qui sont gérés par le gouvernement provincial —, on ne tient à peu près pas compte des besoins particuliers de la communauté anglophone. Je



devolution of manpower, going back seven or eight years at least. In one CROP/CHSSN survey in 2005, only 37 per cent of anglophones were satisfied with English-speaking employment services in the region.

Until quite recently, there has not been the reflex in English-speaking Quebec to develop institutions of civil society so critical to the minority community. We have not felt the need — or we have felt the need too late, one would question — to mobilize and to ask for organizations that advocate on behalf of youth, women, seniors, and jurist organizations. These organizations could develop, but they have not emerged in sustainable form in our community's history.

We believe that the result of all of this, which we would like you to think about, is that it has been difficult for us to participate and be heard on the national stage in terms of an equal voice. We have had difficulty in making an evidence-based case around equitable resources. Our coordinating organizations continually work simultaneously at the regional and federal levels. Unfortunately, we have to say that we do not receive a great deal of provincial political support.

Finally — and we hope that this is the easiest thing to change — we have not had a national constituency to champion our issues.

I gather you would like to ask questions, and then Mr. Jedwab will continue.

**The Chair:** Questions will be asked at the end. We will continue with the second speaker.

[*Translation*]

**Jack Jedwab, Executive Director, Association for Canadian Studies, as an individual:** Thank you for inviting me. I feel honoured to have this opportunity to share my remarks with you.

[*English*]

I do this to reflect the substantial number of English speakers in Quebec who are able to speak the French language. You can easily follow that evolution if you look back at a level of second-language French knowledge four years ago and how sizeable the percentage of French speakers amongst the English-speaking community is today. I am about to share with you, the relationship between demographics and identity is an important point. There is an important relationship between the two.

The point to be made here is that, as Quebecers and as Canadians, parents of English-language children fully understood the need for them to adopt the French language. They have put the resources in place and have the right attitude for that transition to occur. However, it is fair to argue that many anglophone youth and anglophones more generally often have a feeling of not belonging in the place they call home, whether they are born here or not. That is at the root of many challenges the

pourrais citer beaucoup d'exemples, mais je vais me contenter d'un seul, qui s'appuie sur des statistiques, et qui touche le transfert des responsabilités liées à la main-d'œuvre il y a au moins sept ou huit ans. D'après un sondage du CHSSN/CROP de 2005, seulement 37 p. 100 des anglophones étaient satisfaits des services d'emploi offerts en anglais dans la région.

Jusqu'à récemment encore, les anglophones du Québec n'avaient pas le réflexe de créer des institutions de la société civile d'une telle importance pour la communauté minoritaire. Nous ne sentions pas le besoin — ou peut-être que nous avons ressenti ce besoin trop tard — de nous mobiliser pour réclamer des organisations qui défendent les droits des jeunes, des femmes et des aînés ainsi que des organisations de juristes. Ces organisations pourraient se développer, mais aucune n'a pris forme de façon durable dans notre communauté.

Nous croyons que pour cette raison, il a été très difficile pour nous d'être présents et de nous faire entendre sur la scène nationale au même titre que les autres, ce à quoi nous aimerions que vous réfléchissiez. Nous avons de la difficulté à réunir des éléments de preuve pour ce qui est de la répartition équitable des ressources. Nos organisations de coordination travaillent toujours simultanément aux niveaux régional et fédéral. Malheureusement, il faut dire que nous ne recevons pas beaucoup de soutien politique du palier provincial.

Enfin — et nous espérons que ce sera le changement le plus facile à apporter —, nous n'avons pas de structure de base nationale qui défendrait nos intérêts.

Je crois comprendre que vous aimeriez poser des questions, et M. Jedwab continuera ensuite.

**La présidente :** Les questions seront posées à la fin. Nous poursuivons avec le deuxième intervenant.

[*Français*]

**Jack Jedwab, directeur général, Association des études canadiennes, à titre personnel :** Je vous remercie de m'avoir invité. Je me sens privilégié d'avoir cette occasion d'échanger avec vous.

[*Traduction*]

Je tente de faire ressortir le nombre considérable d'anglophones qui peuvent parler français au Québec. On peut facilement suivre cette évolution; on n'a qu'à comparer le niveau de connaissance du français langue seconde il y a quatre ans avec le pourcentage notable de personnes qui parlent français au sein de la communauté anglophone aujourd'hui. La relation entre la démographie et l'identité est un point important. Il existe un lien étroit entre les deux.

Il faut dire ici que, comme Québécois et comme Canadiens, les parents d'enfants anglophones ont tout à fait compris la nécessité pour eux d'apprendre le français. Ils ont mis les ressources en place et adoptent la bonne attitude pour que la transition se fasse. Cependant, il est juste de dire que beaucoup de jeunes anglophones et les anglophones en général ont souvent le sentiment de ne pas appartenir au lieu qu'ils appellent leur chez-soi, qu'ils y soient nés ou non. C'est au cœur des nombreuses

English-speaking community faces in Quebec, apart from the various issues described by Ms. Martin-Laforge, some of which are not disconnected to that feeling.

I will not reel off the evolution in the number of English speakers, although we can talk about that during the question period. However, I will summarize by saying that basically from 1972 to 2006, there has been an important decline in the number of anglophones in Quebec, owing largely to the outmigration or departure of English speakers from Quebec to other provinces without that being offset by English speakers coming here from other provinces. That departure has happened for a variety of reasons, most of them attributable to political uncertainty. There was also a feeling among some anglophones that better economic chances were present outside of Quebec, so they chose to take advantage of them. The two reasons are not unrelated, though.

The notion of demographics is closely related to the issue of identity and how one defines belonging to community. At the federal level, from the standpoint of the Official Languages Act, you may be aware that anglophones are defined by the first official language spoken, which is a derived variable, in a sense, and not a census question. On the basis of that definition, there are some 900,000 anglophones in Quebec. On the basis of another definition, “mother tongue,” the language first learned and still understood, there would be somewhere in the neighbourhood of 600,000 anglophones in Quebec, a gap of 300,000 based on your definition. The Quebec government does not have a standard definition but often uses “mother tongue” as the basis for defining the number of anglophones.

The 300,000 are largely comprised of first- and second-generation individuals that identify English as their first official language or as the language they will use in the workplace and elsewhere. However, again, there will be some debate around that relationship of demographics to identity and whether they feel they are part of the community or not.

Feeling part of the community is often contingent on a climate that either values being part of the community or devalues it. If you feel there is a devaluing in being part of that community, you will be reluctant to associate yourself with it. That issue needs to be dealt with head on. It is not an issue of discrimination. I want to be careful that, when I elaborate on this subject, I am not talking about the English-speaking community being the object of some kind of collective discrimination, but there is this feeling of attachment or belonging.

Let me try to capture this with a couple of other points. In thinking about the discussion I would be having with you today, it occurred to me that when we talk about the problems the English-speaking community encounters in Quebec with media or other opinion leaders, often we are accused of whining. We are characterized as a complaining minority that has a rich body of resources — universities, media and so on — and that we really have nothing to say about our situation. On the other end, if we

difficultés auxquelles fait face la communauté anglophone du Québec, sans compter les divers problèmes décrits par Mme Martin-Laforge, dont certains sont liés à ce sentiment.

Je ne vais pas raconter en détail l'évolution du nombre des anglophones, encore que nous pourrions en parler pendant la période de questions. Toutefois, pour résumer, je dirais qu'entre 1972 et 2006, le nombre d'anglophones au Québec a considérablement chuté, surtout en raison de l'exode des anglophones du Québec vers une autre province sans que la venue au Québec d'anglophones provenant d'autres provinces compense ces pertes. Ces départs sont dus à toutes sortes de facteurs, qui en reviennent pour la plupart à l'incertitude politique. Certains anglophones avaient aussi le sentiment d'avoir de meilleures chances de réussite économique à l'extérieur du Québec, alors ils ont choisi de les saisir. Ces deux raisons ne sont pas sans lien entre elles cependant.

La notion de démographie est étroitement liée à la question de l'identité et à la définition de l'appartenance à la communauté. À l'échelle fédérale, du point de vue de la Loi sur les langues officielles, vous savez sans doute que les anglophones sont définis par la première langue officielle parlée, qui constitue une variable calculée, en un sens, et non une question de recensement. Selon cette définition, il y a environ 900 000 anglophones au Québec. D'après une autre définition, « langue maternelle », la première langue apprise et toujours comprise, il y aurait approximativement 600 000 anglophones au Québec, un écart de 300 000 par rapport à votre définition. Le gouvernement du Québec n'a pas de définition officielle, mais la « langue maternelle » lui sert souvent de base pour définir le nombre d'anglophones.

Le groupe des 300 000 personnes en question est dans une large mesure constitué des personnes de première et de deuxième génération qui considèrent l'anglais comme leur première langue officielle ou comme la langue qu'elles utilisent en milieu de travail et ailleurs. Cependant, une fois encore, il est question de la relation entre la démographie et l'identité et la question à savoir si ces personnes estiment faire partie de la communauté ou non.

Sentir qu'on fait partie intégrante de la communauté dépend souvent du climat qui valorise ou dévalorise l'appartenance à la communauté. Si vous sentez qu'il n'est pas valorisant de faire partie de cette communauté, vous hésiterez à être associé à celle-ci. Il faut aborder cette question de front. Ce n'est pas de la discrimination. En poursuivant ma pensée à ce sujet, je veux m'assurer qu'il n'est pas question d'une certaine forme de discrimination collective à l'égard de la communauté anglophone, mais plutôt de ce sentiment d'attachement ou d'appartenance.

Permettez-moi de soulever deux autres points pour tenter de comprendre. En réfléchissant à la discussion que j'aurais avec vous aujourd'hui, il m'est venu à l'esprit que lorsque nous parlons avec des journalistes ou d'autres leaders d'opinion des problèmes de la communauté anglophone québécoise, on nous accuse souvent de « chialer ». On nous considère comme une minorité qui se plaint malgré ses ressources de grande qualité — les universités, les médias et ainsi de suite — alors qu'il n'y a rien à

talk about the things we have achieved or accomplished and our historic contribution to Quebec and to the universities and other institutions that we have succeeded in constructing and making vital, then we are accused of being a spoiled group. We are almost in a no-win situation. My view is that the paradox of being perceived as either complaining or talking about our contribution and then saying we are without problems because we are spoiled creates a challenge for those people who want to make observations about the condition of our diverse community.

As was said at the outset, in terms of the increase in the number of English speakers — notably our youth who speak French — we have achieved something that has been hard to identify over the space of 30 years. Few communities around the globe have gone from one third being able to speak French as a second language to 75 or 85 per cent being able to do so. Despite that contribution, which is rarely recognized here, many people still have that feeling of not being part of society.

That feeling of not being included breaks out two ways. When some analysts look at it from a Quebec perspective, they argue that this feeling exists because anglophones are not making an effort to strongly identify. On the other end, others argue that Quebec is not doing enough to make anglophones feel as though they are part of the society. We are in a no-win situation when we lay out the case around the condition of English speakers in Quebec and how they feel about the society they call home.

In short, this is an issue we need to better understand and appreciate how it translates into our life in Quebec from an economic standpoint, an education standpoint, a culture standpoint and from the standpoint of how we are represented in federal and provincial institutions within Quebec to the extent that we are in a position to have any impact.

As well, there must be a dialogue across Quebec among English speakers and those who are not primarily English speakers. That does not get a lot of attention when we talk about the need for reconciliation, both within Quebec and, for that matter, outside of Quebec, with respect to relationships between official-language minorities or majority populations that are not part of the official-language minority.

I invite you to take a close look at the extent to which English speakers are represented in the provincial institutions of Quebec. I suspect you will not be surprised to learn that the presence of English speakers in Quebec's decision-making process, through its civil service and its broader decision-making bodies, is extremely low. Even in federal institutions within Quebec, I venture to say that you will find something similar.

One must ask: Why is that the case? There is a perception that in order to make progress in Quebec politically, one must recognize and strongly enhance the French element of the society. One needs to connect with that element. That would seem to be a logical conclusion.

redire sur sa situation. Par contre, si nous parlons de nos réalisations ou de nos accomplissements et de notre apport historique à la société québécoise, des universités et des autres établissements que nous avons réussi à construire et à rendre essentiels, on nous accuse alors d'être gâtés. C'est sans issue. À mon avis, comme un groupe qui se plaint ou qui parle de sa contribution et déclare ensuite n'avoir aucun problème parce qu'il est gâté pose un défi aux personnes qui veulent faire des observations sur la santé de notre communauté dans toute sa diversité.

Comme il a été dit au début, à propos de l'augmentation du nombre des anglophones — notamment de nos jeunes qui parlent français — nous avons accompli quelque chose qui a été difficile à cerner en l'espace de 30 ans. Sur le globe, rares sont les communautés dans lesquelles le nombre de personnes qui parlent français comme langue seconde est passé d'environ 30 p. 100 à 75 ou 85 p. 100. Malgré cette contribution, qu'on reconnaît rarement ici, beaucoup de personnes ont toujours le sentiment de ne pas faire partie intégrante de la société.

Ce sentiment d'exclusion se manifeste de deux façons. Lorsque certains analystes étudient la question du point de vue du Québec, ils soutiennent que ce sentiment existe parce que les anglophones ne font aucun effort pour raffermir leur sentiment d'appartenance. Par contre, d'autres soutiennent que le Québec n'en fait pas assez pour que les anglophones se sentent inclus dans la société. La position est intenable quand nous présentons la situation des anglophones au Québec et parlons de leur sentiment à l'égard de la société dans laquelle ils vivent.

Bref, il faut mieux comprendre cette question et évaluer comment elle se traduit dans notre vie au Québec du point de vue de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la façon dont nous sommes représentés dans les institutions fédérales et provinciales au Québec dans la mesure où nous sommes en position d'avoir une influence.

Par ailleurs, les anglophones et les personnes qui n'ont pas l'anglais pour première langue doivent ouvrir un dialogue à l'échelle du Québec. On n'y prête pas beaucoup attention lorsqu'on parle du besoin de réconciliation, autant au Québec qu'à l'extérieur du Québec, concernant les relations entre les minorités de langue officielle ou les populations majoritaires qui ne font pas partie de la minorité de langue officielle.

Je vous encourage à examiner de près la représentation des anglophones au sein des institutions provinciales du Québec. J'ai l'impression que vous ne serez pas surpris d'apprendre que la présence des anglophones dans le processus décisionnel du Québec, dans la fonction publique et les organismes décisionnels en général, est extrêmement faible. Même dans les institutions fédérales du Québec, j'ose dire que vous observerez une situation semblable.

On peut se demander pourquoi. Il existe une perception selon laquelle pour faire des progrès au Québec sur le plan politique, il faut reconnaître et mettre en valeur la composante française de la société. Il faut communiquer avec elle. Cette conclusion semblerait logique.

It is obvious that we need to underpin, recognize and acknowledge, for the sake of national cohesion, the French fact in Quebec and outside of Quebec. However, we should not do that in a way that undercuts or limits the important presence of its English-speaking community, which we must recognize as a historic founding population within this country.

I will leave it there and wait for questions. I am sorry that I am more theoretical than demographic. However, I am in a position to answer the numbers questions. In my opening remarks, I wanted to develop the relationship between the numbers and the feeling of belonging — the demographics of identity in this province.

**The Chair:** Thank you.

Mr. Burke, please proceed.

**Noel Burke, Chairperson, Quebec English-speaking Communities Research Network, as an individual:** I appreciate the opportunity to address senators this evening. I am the director of the Quebec English-speaking Communities Research Network, which is only two years old. It is preceded by many other activities and organizations within the English-speaking minority community that has done research over many years.

QUESCREN was founded to enhance community viability and sustainability. Its role, although funded to a small level, is to encourage and nurture research with regard to the English-speaking community of Quebec with an interest toward providing and affirming the identity of that community and its participants, as well as forming opinions and positions that need to be examined and taken with respect to the English-speaking community for the future.

My personal experience has been in the education sector, so I will use that as an example and pose a number of questions about a growing concern over the erosion of the culture of the English-speaking community in Quebec. Ms. Martin-Laforge referred earlier to the issue as being one more of culture than of language. Mr. Jedwab referred to a 75 per cent rate of bilingualism. I have often said that in terms of the Official Languages Act over the past 40 years, we have become the biggest success story. The question remains: At what cost?

Pushing language as an issue in Quebec for the English-speaking minority through legislation, curriculum and communications has disguised the subtle erosion of what was a distinct culture. Let us look at some of the developments in the education sector. I want to talk more about the successes before I talk about the challenges. We graduate the highest number of bilingual students in the province. Mr. Jedwab referred to that statistic earlier. Anglophones who choose to take matriculation exams in the French mother tongue exams score higher than francophones who write the same exams. About 50 per cent more students graduate from the English-speaking community with a

Il est évident qu'il faut défendre et reconnaître, pour les besoins de la cohésion nationale, le fait français au Québec et à l'extérieur du Québec. Toutefois, il faudrait y arriver sans minimiser la présence importante de sa communauté anglophone, laquelle doit être reconnue au sens historique du terme, comme population fondatrice de ce pays.

Je vais en rester là et attendre vos questions. Je suis désolé d'aborder davantage l'aspect théorique que l'aspect démographique. Cependant, je suis en mesure de répondre aux questions sur les chiffres. Dans ma déclaration préliminaire, je voulais établir la relation entre les chiffres et le sentiment d'appartenance — les données démographiques de l'identité dans cette province.

**La présidente :** Merci.

Monsieur Burke, vous avez la parole.

**Noel Burke, président, Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise, à titre personnel :** Je suis heureux d'avoir l'occasion de m'adresser aux sénateurs ce soir. Je suis directeur du Réseau de recherche sur les communautés québécoises d'expression anglaise, qui n'existe que depuis deux ans. Il a été précédé par beaucoup d'autres activités et organisations au sein de la communauté minoritaire anglophone qui a effectué des recherches pendant de nombreuses années.

Ce réseau a été créé dans le but d'améliorer la viabilité et la durabilité de la communauté. Même s'il est faiblement financé, le réseau a pour rôle d'encourager et d'alimenter la recherche sur la communauté québécoise d'expression anglaise dans l'intérêt d'établir et d'affirmer l'identité de cette communauté et de ses membres, ainsi que de formuler des opinions et des positions qui doivent être examinées et adoptées à l'égard de la communauté d'expression anglaise pour l'avenir.

Je vais vous donner un exemple tiré de mon expérience personnelle dans le secteur de l'éducation et poser plusieurs questions sur une préoccupation grandissante concernant l'érosion de la culture de la communauté québécoise d'expression anglaise. Mme Martin-Laforge a fait référence plus tôt à la question, affirmant qu'il s'agissait davantage d'une question de culture que d'une question de langue. M. Jedwab a mentionné un taux de bilinguisme de 75 p. 100. J'ai souvent dit qu'en 40 années d'existence de la Loi sur les langues officielles, nous en sommes devenus le plus beau produit. La question demeure : à quel prix?

Faire de la langue un problème au Québec pour la minorité anglophone au moyen de projets de loi, de programmes éducatifs et de communications a dissimulé l'érosion subtile de ce qui était une culture distincte. Jetons un œil à certains faits nouveaux dans le secteur de l'éducation. Je voudrais parler d'abord des réussites avant d'en venir aux défis. Nous avons le plus grand nombre de diplômés bilingues de la province. M. Jedwab a parlé de cette donnée tout à l'heure. Les anglophones qui choisissent de faire les examens officiels qui s'adressent aux élèves de langue maternelle française obtiennent de meilleures notes que les francophones qui font les mêmes examens. Environ 50 p. 100 de plus d'étudiants de

secondary school diploma than those in the French community. The education system has a high level of success and holds a great amount of pride in doing so.

The Quebec education system stands as one of the most advanced education systems in the world, in particular with recent reforms. I have a couple of observations about English schools, though, which are the last uniquely anglophone institutions in the province of Quebec.

Immersion over the past 30 years has overtaken English instruction in all but a few schools in the English system. This occurs at varying levels: Some immersion programs are 35 per cent instruction and some bilingual programs are 50 per cent. Of greater concern, intensive immersion programs are up to about 85 per cent instruction in the French language.

Many schools with 85 per cent immersion programs do not teach English-language arts until Grade 3. French immersion curriculum content is naturally that of the francophone community because the majority of texts used are the same as those used in the francophone sector. The nuance of the textbook problem is such that a Grade 3 French second-language student taking math in an English school uses a French text that is also the Grade 3 French text — the same one used by the Grade 3 mother tongue French student, even though these are actually French second-language students.

A couple of other developments are more recent. Currently, two of the five English-language CEGEPs are approaching a 50 per cent francophone and allophone proportion of students. The largest English CEGEP in the province has surpassed this mark and is approaching 60 per cent francophones and allophones. Most of them choose the option in order to develop proficiency in the English language because they did not have such an opportunity prior to post-secondary education.

I illustrate these not to make political points but to suggest that there is a serious need for research in this area, among others, on the impact of immersion programs on the English-speaking community and to influence, we would hope, policy, curriculum, communication and media around these issues. It is well known to all that the federal government, as well as the Senate, has influence over these issues in Quebec but not the ability to directly intervene.

The point I make this afternoon is that research is a vehicle that can inform opinion and clarify myths and misconceptions but, more importantly, can be used as a lever for policy analysis and re-exploration and regeneration. There is a plea here for influence in terms of the amount of research that is done with respect to the English-speaking community of Quebec. Many of the concerns that have been expressed here and many of the successes of the English-speaking community can be celebrated through extended funding of research in the English-speaking community of Quebec and, to a great extent, comparative studies relating to the studies that have already been done in francophone

la communauté anglophone obtiennent un diplôme d'études secondaires que ceux de la communauté francophone. Le système d'éducation présente un taux de réussite élevé dont il est très fier.

Le système d'éducation québécois est l'un des plus avancés du monde, en particulier depuis les récentes réformes. J'ai toutefois quelques observations au sujet des écoles anglophones, lesquelles sont les dernières institutions uniquement anglophones de la province de Québec.

Ces 30 dernières années, l'immersion a remplacé l'enseignement de l'anglais dans presque toutes les écoles anglophones. Cela s'est produit à différents niveaux : certains programmes d'immersion comptent 35 p. 100 de cours et certains programmes bilingues en comptent 50 p. 100. Plus préoccupant encore, des programmes intensifs d'immersion comportent jusqu'à 85 p. 100 de cours en français.

Bon nombre d'écoles comportant des programmes d'immersion à 85 p. 100 de cours n'enseignent pas l'anglais avant la troisième année. Le contenu du programme d'immersion française est naturellement celui de la communauté francophone, parce que la majorité des textes utilisés sont les mêmes que ceux utilisés dans le secteur francophone. Dans les manuels scolaires, la nature du problème est telle que les élèves de troisième année dont le français est la langue seconde et qui suivent des cours de mathématiques dans une école anglophone utilisent le même texte en français que celui utilisé par les élèves de troisième année dont le français est la langue maternelle, bien que le français de ces élèves soit en fait leur deuxième langue.

Voici quelques autres développements récents. Actuellement, deux des cinq cégeps anglophones comptent une proportion d'étudiants francophones et allophones de près de 50 p. 100. Le plus grand cégep anglophone de la province a dépassé les 50 p. 100 et approche les 60 p. 100 de francophones et d'allophones. La plupart d'entre eux choisissent cette option afin de maîtriser l'anglais, parce qu'ils n'ont pas eu cette possibilité avant les études postsecondaires.

Je vous donne ces exemples non pas pour me faire du capital politique, mais pour montrer que des recherches dans ce domaine sont vraiment nécessaires, notamment pour évaluer les effets des programmes d'immersion sur la communauté anglophone et pour influencer, souhaitons-le, les politiques, les programmes d'enseignement, les communications et l'opinion médiatique sur ces questions. On sait tous que le gouvernement fédéral, tout comme le Sénat, exerce une influence au Québec à propos de ces questions mais n'a pas le pouvoir d'intervenir directement.

Ce que j'aimerais faire ressortir cet après-midi, c'est que les recherches sont un moyen d'informer le public, de dissiper les idées fausses et de rétablir les faits, mais surtout, qu'elles peuvent être l'élément déclencheur d'une analyse, d'un réexamen et d'une réforme des politiques. Il y a un besoin pressant d'exercer une influence en faveur des recherches sur la communauté anglophone du Québec. On pourrait reconnaître beaucoup de problèmes soulevés ici et accomplir de nombreux progrès dans la communauté anglophone en affectant de nouveaux fonds à la recherche sur la communauté anglophone du Québec et, dans une large mesure, à des études comparatives correspondant à celles

communities outside of Quebec. QUESCREN works in cooperation with and under the umbrella of the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities at the University of New Brunswick.

That is our concern. Senators might want to look at these issues in the context of research needed to put a foundation to those opinions, issues and concerns. That is the conclusion of my remarks.

[Translation]

**Senator Fortin-Duplessis:** I would first like to thank our three witnesses for agreeing to appear before our committee. My first question is for Mr. Jedwab.

Mr. Jedwab, I am extremely concerned about health. In 2004, you published a report for the Office of the Commissioner of Official Languages called *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*.

One of your conclusions is about access to health and social services in English. In terms of access to health services, do you think that things are going well for the English-speaking minority right now?

Could you comment on that?

[English]

**Mr. Jedwab:** There will be a variety of opinions about that issue. In my view, the situation varies across the province. In some parts of the province, access to health care will be better. In Montreal, by and large, I would not describe there being a significant problem with respect to health care access that is based on language that differs for the population on the whole. However, outside of Montreal, again depending on the critical mass of English speakers in any particular area, uneven degrees of service will exist.

Having said that, on that issue — and I suppose there are experts who have more knowledge about the situation in various regions — I do believe the will is there to ensure that such services are extended to English speakers. I say this at the risk of people who will disagree with my point of view, but I have the sense that it is not a question of the absence of will to provide those services. There are places where the critical mass is weaker and where it is more of a challenge to secure such services. I do not believe that is a problem for most of Montreal.

I have heard reports of people who say they are challenged, when they call emergency services, in getting that service in their language. That has not been my experience on the basis of the efforts I have made to test that. That would be more anecdotal. A fairly substantial body of information has been generated, to which you could be referred, which has attempted to document that. The general conclusion is that outside of Montreal, where the critical mass of English speakers is weaker, there are more challenges.

**Mr. Burke:** I would add that the access to those services and the integration of services is a difficult challenge in the schools, in particular. One of the projects you may want to explore in

qui ont déjà été menées dans les communautés francophones hors Québec. QUESCREN travaille en collaboration avec l'organisme qui le chapeaute, l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques de l'Université du Nouveau-Brunswick.

Voilà ce qui nous préoccupe. Mesdames et messieurs les sénateurs voudront peut-être examiner ces questions dans le contexte de la recherche qui est nécessaire pour appuyer nos opinions et nos questions. C'est ainsi que je termine mon exposé.

[Français]

**Le sénateur Fortin-Duplessis :** J'aimerais tout d'abord remercier nos trois témoins d'avoir accepté d'intervenir devant notre comité. Ma première question s'adresse à M. Jedwab.

Monsieur Jedwab, je suis extrêmement préoccupée par la santé. Vous avez publié, en 2004, un rapport pour le Commissariat aux langues officielles intitulé *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec*.

Une de vos conclusions traite de l'accès aux services sociaux et de santé en anglais. Pour ce qui est de l'accessibilité aux services de santé, croyez-vous que les choses se passent bien pour la minorité anglophone aujourd'hui?

J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

[Traduction]

**M. Jedwab :** Les opinions sont diversifiées à ce sujet. À mon avis, la situation varie d'un bout à l'autre de la province. Dans certaines régions, l'accès aux soins de santé est meilleur. À Montréal, de façon générale, je ne dirais pas qu'il y a un problème important d'accès aux soins de santé attribuable à la langue, comparativement à l'ensemble de la population. Cependant, à l'extérieur de Montréal, toujours selon la proportion d'anglophones de chaque région, il existe des inégalités dans les services.

Cela dit — et j'imagine qu'il y a des experts qui en savent davantage sur la situation dans les différentes régions —, je crois qu'il existe une volonté de faire en sorte que ces services soient plus accessibles aux anglophones. Je sais que mon point de vue risque de susciter le désaccord, mais j'ai l'impression que ce n'est pas une question de manque de volonté d'assurer ces services. Il y a des endroits où la proportion de gens concernés est plus faible et où il est plus difficile d'assurer de tels services. Je ne crois pas que c'est un problème pour la majeure partie de Montréal.

J'ai entendu des gens dire qu'ils avaient de la difficulté à obtenir des services dans leur langue quand ils appelaient les services d'urgence. Je n'ai pas vécu cette situation lorsque j'en ai fait l'expérience. Mais ce n'est pas très scientifique. Une quantité assez importante de documentation a été produite à ce sujet, que vous pourriez consulter. La conclusion générale est qu'à l'extérieur de Montréal, où la proportion d'anglophones est plus faible, la situation est plus difficile.

**Mr. Burke :** J'ajouterais que l'accès à ces services et l'intégration des services sont particulièrement problématiques dans les écoles. Un des projets que vous pourriez examiner en septembre est le

September is Community Learning Centres, which were established some four years ago through funding from Canada-Québec Entente in relation to official languages. The ambition of those Community Learning Centres was to begin to engage community groups in the school, as the institution, as a hub for access to services. A number of schools have been quite successful with this, while others have not.

The response is mixed, but there is certainly a great opportunity for enriching access to services by anglophones through that network of Community Learning Centres. That may be something senators will want to explore as a viable option for access to services, whether they be health, social services, community services or culture.

[*Translation*]

**Senator Rivard:** The last census showed that, in the Quebec City region, about 4 per cent of people are either anglophone or allophone. Do you think that that percentage of the population of Quebec City is well served by both provincial and federal government services, whether tax services or other types of services?

Do you ever receive complaints from anglophones or allophones in the Quebec City region?

[*English*]

**Ms. Martin-Laforge:** The QCGN is not a body for complaints. We do hear anecdotally that people have difficulty being served or in receiving good service. From a provincial perspective, where a service has been devolved to the province — I mentioned employment services earlier — there have been complaints about, for example, youth trying to find employment through Emploi-Québec. We have an organization called Youth Employment Services that operates out of Montreal. It has a provincial mandate, but it does not have the resources to help in the Gaspé or in the Magdalen Islands for youth to find jobs.

In certain jurisdictions we hear general complaints. Many of the programs that have been devolved from the federal government to the province have no mechanism for evaluation. We have not heard of them. We cannot get the proper numbers to find out what, in fact, the impact of devolution has meant to us in terms of service. One service that I have mentioned is employment.

I will put a marker up for the senators. I noted in my remarks that there was a CHSSN/CROP survey in 2005. There was a survey in 2000, in 2005, and just recently another survey was concluded in 2010. We are hopeful that we will be able to give you some of those results before you come to Quebec so you will see some of the longitudinal work that has been done.

They just completed the survey at the end of March. They are cleaning up, might I say, the data, so it probably will be available for you before you come. That would give you more of an

réseau des Community Learning Centres, qui a été établi il y a environ quatre ans grâce au financement de l'entente Canada-Québec relative aux langues officielles. L'objectif de ces centres d'apprentissage, en tant qu'institution, était de susciter l'engagement de groupes communautaires dans les écoles pour fournir un centre d'accès aux services. Certaines écoles ont obtenu de bons résultats, mais d'autres non.

La réponse est partagée, mais il y a assurément d'excellentes possibilités d'améliorer l'accès aux services pour les anglophones grâce au réseau des Community Learning Centres. Les sénateurs pourraient explorer cette option intéressante pour l'accès aux services, qu'il s'agisse des soins de santé ou des services sociaux, communautaires ou culturels.

[*Français*]

**Le sénateur Rivard :** Le dernier recensement révèle que dans la région de Québec, environ 4 p. 100 de personnes sont soit anglophones, soit allophones. Croyez-vous que ce pourcentage de la population de Québec est bien desservi lorsqu'elle s'adresse à des services gouvernementaux, tant au provincial qu'au fédéral, qu'il s'agisse de services fiscaux ou autres?

Recevez-vous à l'occasion des plaintes de la part d'anglophones ou d'allophones dans la région de Québec?

[*Traduction*]

**Mme Martin-Laforge :** Le QCGN n'est pas un bureau des plaintes. Il nous arrive d'entendre dire que des gens ont de la difficulté à se faire servir ou à obtenir du bon service. À l'échelle provinciale, il y a des services dont la responsabilité a été transférée à la province — j'ai parlé des services d'emploi tout à l'heure — et qui font l'objet de plaintes; par exemple, certaines proviennent de jeunes qui essaient de se trouver un emploi par l'entremise d'Emploi-Québec. Il y a un organisme qui s'appelle Services d'emploi pour les jeunes et qui offre des services à l'extérieur de Montréal. Son mandat est provincial, mais il ne possède pas les ressources pour aider les jeunes de la Gaspésie ou des Îles de la Madeleine à se trouver un emploi.

Dans certaines provinces, les plaintes sont généralisées. Bon nombre des programmes que le gouvernement fédéral a confiés aux provinces n'ont pas de procédures d'évaluation. Nous n'en entendons pas parler. Nous ne pouvons pas obtenir de chiffres exacts pour connaître précisément les conséquences de leur transfert sur la qualité du service. Un de ces services, comme je l'ai mentionné, est le service d'emploi.

J'ai une précision à faire pour les sénateurs. J'ai mentionné dans mon exposé qu'un sondage avait été mené conjointement par le RCSSS et CROP en 2005. Il y en a eu un également en 2000, et un autre a été mené tout récemment en 2010. Nous espérons être en mesure de vous fournir certains résultats avant votre visite au Québec afin que vous puissiez constater le travail qui a été accompli à long terme.

Le sondage s'est terminé à la fin de mars. On en est actuellement à mettre de l'ordre dans les données, si je puis dire, donc elles seront probablement mises à votre disposition

indication about services, because there are many questions in that survey about services, not just about health but other services.

[*Translation*]

**Senator Rivard:** You are surely aware of Bill C-232, which requires Supreme Court justices to be bilingual and to be able to speak both official languages.

Do you think that it will be a major hassle for the judges from the Supreme Court and the Court of Appeal, who are competent, but who are not perfectly bilingual? Will that be a problem?

[*English*]

**Ms. Martin-Laforge:** The QCGN has a justice reference committee, which is chaired by the Honourable Pierrette Sévigny. The QCGN sent, on behalf of our community, a letter supporting the appeal for bilingual judges. This was discussed with our justice reference group and did not seem to cause a problem. I do not want to speak for them completely, but it did not seem to cause a problem. I think everyone agreed that for Quebec to go forward and for francophones outside Quebec to go forward to the Supreme Court, bilingual judges were an important element of equity.

[*Translation*]

**Senator Rivard:** As you know, the bill states clearly that the judges must be bilingual and there cannot be simultaneous interpretation. Do you not see any problems for future judges of the Superior Court, the Court of Appeal or the Supreme Court? Do you not see any problems for the English-speaking community, either?

[*English*]

**Ms. Martin-Laforge:** As I said, senator, our people are bilingual, so from our perspective, the people on my committee did not raise that as a point. I certainly do not feel that I can speak with absolute knowledge about this. I can only say that my committee felt that it was very appropriate for the QCGN to send that letter to the Senate.

**Senator Champagne:** When my colleague talked about a bill, I thought he was going to talk about Bill 103 in Quebec, which came out around June 2, trying to put an end or diminish the effects of what we call les écoles passerelles. I am still trying to establish in my mind whether it will be better with this new bill or not.

Mr. Jedwab, you said that 75 to 80 per cent of students are now bilingual.

Mr. Burke, you said that in the most popular English-speaking CEGEP more than 50 per cent of the people are either francophones or allophones.

avant votre visite. Vous obtiendrez ainsi plus de détails sur les services, parce que de nombreuses questions du sondage portaient sur les services, et pas uniquement les services de santé, mais les autres aussi.

[*Français*]

**Le sénateur Rivard :** Vous êtes sans doute au courant de l'existence du projet de loi C-232, qui est l'obligation pour les juges de la Cour suprême d'être bilingues et de pouvoir s'exprimer dans les deux langues officielles.

Croyez-vous que ce sera un irritant majeur pour des juges de la Cour Supérieure et de la Cour d'appel qui sont compétents, mais qui ne sont pas parfaitement bilingues? Est-ce que cela va causer un problème?

[*Traduction*]

**Mme Martin-Laforge :** Le QCGN dispose d'un comité de référence juridique, qui est présidé par l'honorable Pierrette Sévigny. Au nom de notre communauté, le QCGN a envoyé une lettre pour appuyer la requête en faveur de juges bilingues. Cette question a fait l'objet de discussions au sein de notre comité de référence juridique et ne semblait pas causer de problème. Je ne veux pas parler au nom de tout le groupe, mais ça ne semblait pas causer de problème. Je crois que tout le monde s'est entendu sur le fait que les juges bilingues sont un élément important pour assurer l'équité et faire en sorte que les Québécois et les francophones en dehors du Québec puissent se rendre jusqu'en Cour suprême.

[*Français*]

**Le sénateur Rivard :** Vous savez que le projet de loi dit bien qu'il faut que ce soit des juges bilingues et qu'il pourrait ne pas y avoir d'interprétation simultanée. Vous ne voyez pas de problème parmi les futurs juges de la Cour supérieure, de la Cour d'appel ou les futurs juges de la Cour suprême? Vous ne voyez pas non plus de problème pour la communauté anglophone?

[*Traduction*]

**Mme Martin-Laforge :** Comme je l'ai mentionné, monsieur le sénateur, nos membres sont bilingues, donc de sa perspective, le comité n'y a pas vu de problème. Évidemment, je ne peux pas l'affirmer en toute certitude. Je peux seulement dire que le comité a estimé qu'il était tout à fait approprié que le QCGN envoie cette lettre au Sénat.

**Le sénateur Champagne :** Quand mon collègue a parlé d'un projet de loi, j'ai cru qu'il allait parler du projet de loi 103 au Québec, qui a été déposé vers le 2 juin et qui vise à abolir ce que nous appelons les écoles passerelles ou à en diminuer les effets. J'essaie toujours de me faire une idée à savoir si ce projet de loi améliorera les choses ou non.

Monsieur Jedwab, vous avez dit que 75 à 80 p. 100 des étudiants sont maintenant bilingues.

Monsieur Burke, vous avez mentionné que, dans les principaux cégeps anglophones, plus de 50 p. 100 des gens sont soit francophones ou allophones.



In the same study that my colleague was referring to, Mr. Jedwab, you say that “knowledge of both English and French is considered to be central to the economic advancement of Quebec anglophones.” I am tempted to say that it is considered to be central to the economic advancement of Quebec francophones as well.

When you tell me that 75 or 80 per cent of English students are now bilingual, speak French, I continue to worry about what is being done with the French people, not letting them learn English well enough, early enough. I guess we are all hoping for the best, that all of our young people, our new generation, will be bilingual. How do you feel about that? Will that be a help in your communities?

**Mr. Jedwab:** Is the question about Bill 103 or about bilingualism more broadly? I am not clear.

**Senator Champagne:** I am interested in the potential effect that Bill 103 would have on reducing bilingualism in francophones, or allophones originally.

**Mr. Jedwab:** I think I talked about this in the report and in subsequent reports I have done for the commission or for the Department of Canadian Heritage. If you look at the statistics, it is interesting that francophones tend to learn the English language when they get into the workplace, and do so more often where there is a concentration of English speakers, be that in Montreal or the Eastern Townships. On some level, they also acquire the English language in the Quebec City region as well.

As you pointed out, English speakers learn the language more in the school system and then continue to use that language as they hit the workplace.

You are seeing, nonetheless, something which I find interesting. A relatively good percentage of francophones do acquire the English language in their late teens, early 20s and, thereafter, when they hit the workplace, but again it is uneven. In some parts of Quebec, outside of Montreal in particular, you will see that unevenness where there are significant shares of francophones who do not acquire the English language because they do not have the exposure or opportunity to use it in the place in which they reside.

To follow up on what Mr. Burke said, some CEGEPs, the Champlain College campuses, are de facto English. Lennoxville, Quebec City and the St. Lawrence campuses are de facto English, but the majority of their student body is French. It is actually francophones who have decided that in order to acquire the English language in the absence of contact with the English-speaking population, they have enrolled in CEGEPs in the English language.

In any survey that I have been involved with where I asked francophones if they would like to learn the English language, and they think it is important to learn the English language, they are far more inclined to do so. In contrast, for example, even though most anglophones outside of Quebec will attribute some importance to knowledge of French as a second language, it is

Monsieur Jedwab, dans l'étude citée par mon collègue, vous dites que la connaissance de l'anglais et du français est considérée comme un élément crucial de l'avancement économique des anglophones du Québec. Je suis tentée de dire qu'elle est considérée comme un élément crucial de l'avancement économique des francophones du Québec également.

Quand vous me dites que 75 à 80 p. 100 des étudiants anglophones sont maintenant bilingues, c'est-à-dire qu'ils parlent français, je continue de m'inquiéter au sujet de ce qui se passe avec les francophones, du fait qu'on ne les laisse pas apprendre l'anglais assez bien ni assez tôt. J'imagine que nous souhaitons tous ce qu'il y a de mieux pour nos jeunes, que tous ceux de la nouvelle génération deviennent bilingues. Qu'en pensez-vous? Est-ce que ça serait utile dans vos communautés?

**M. Jedwab :** Est-ce une question au sujet du projet de loi 103 ou du bilinguisme en général? Je ne suis pas certain.

**Le sénateur Champagne :** Je m'intéresse au fait que le projet de loi 103 pourrait avoir pour conséquence de réduire le bilinguisme chez les francophones ou chez les allophones d'origine.

**M. Jedwab :** Je crois que j'en ai parlé dans le rapport et dans des rapports subséquents que j'ai produits pour la commission ou pour le ministère du Patrimoine canadien. Si vous regardez les statistiques, il est intéressant de constater que les francophones ont tendance à apprendre l'anglais lorsqu'ils sont sur le marché du travail, et qu'ils le font davantage où il y a une concentration d'anglophones, que ce soit à Montréal ou dans les Cantons de l'Est. Dans une certaine mesure, ils ont tendance à apprendre l'anglais dans la région de Québec également.

Comme vous l'avez fait remarquer, les anglophones apprennent le français surtout à l'école, puis ils continuent de l'utiliser sur le marché du travail.

Je trouve néanmoins votre observation intéressante. Il est vrai qu'un pourcentage assez élevé de francophones apprennent l'anglais à la fin de leur adolescence ou au début de la vingtaine, puis sur le marché du travail, mais ça demeure inégal. Dans certaines régions du Québec, particulièrement à l'extérieur de Montréal, on remarque des inégalités là où de grandes proportions de francophones n'apprennent pas l'anglais parce qu'ils ne sont pas en contact avec la langue ou n'ont pas l'occasion de l'utiliser où ils habitent.

Pour faire suite aux propos de M. Burke, certains cégeps, comme les établissements du Collège Champlain, sont officiellement anglophones. Les campus de Lennoxville, de Québec et St. Lawrence sont anglophones, mais la majorité de leurs étudiants sont francophones. Ce sont des francophones qui décident de s'inscrire dans des cégeps anglophones afin d'apprendre l'anglais, étant donné qu'ils ne sont pas en contact avec des anglophones.

Dans tous les sondages auxquels j'ai participé où l'on a demandé à des francophones s'ils aimeraient apprendre l'anglais et s'ils croient qu'il est important d'apprendre l'anglais, on constate qu'ils sont très enclins à le faire. En revanche, bien que la plupart des anglophones de l'extérieur du Québec attachent une certaine importance à la connaissance du français langue seconde,

not as significant as the importance attributed by francophones in Quebec to know English as a second language. People are taking that route.

Unpacking those attitudes and translating them into policy will be a challenge in Quebec, to the extent that Quebec is legitimately preoccupied with protecting the French language and what that means. Bilingualism in Quebec, interestingly enough, is something that people value but, from a policy standpoint, they will not talk about bilingualism as a value.

In Montreal, they will say that bilingualism creates a risk as opposed to an asset. However, when political leaders from Quebec travel abroad, they will talk about bilingualism as an asset for Montreal and for Quebec, not as a risk for the French population. If there is too much bilingualism, presumably the symmetry is not there, so English could take on too much importance. I am talking about the debate we often see in the Montreal media.

Let me take one step back very quickly. You talked about Bill 103. I will not talk about my position on Bill 103. It is probably similar to what you said. I am actually not sure whether it is good or not, and I will probably get a lot of disagreement from some of my colleagues who are English speakers.

What does worry me systematically — I remember Ms. Martin-Laforge and I had a chat about this — the tenor of the debate about these issues, once we start discussing them in Quebec, is one that can be very stigmatizing for many English speakers. If they are of the view that the English-speaking school system merits support, it is very difficult to make that case and have a healthy debate about these and other issues in Quebec.

The impact that honourable senators can have on that is not clear to me, but that illustrates this earlier issue I raised about the feeling of belonging or inclusion when it comes to these issues. I told Ms. Martin-Laforge when this debate began that it was a lose-lose situation for English speakers. The very fact of having this debate will invite all kinds of rhetorical, political discussion that will again negatively impact on the English-speaking community and again raise this issue of the spoiled, complaining minority that is doing all so well.

**Mr. Burke:** Bill 103, if I may, senator, does not really change a lot. It closes a door somewhat to maybe 400 to 500 students across the province but, more importantly, it does not change a lot with respect to the context of language legislation. I think your point is well taken.

There is a growing dissatisfaction among the francophone community. I am speaking about parents in the education system with whom I have had many occasions to speak with over the years. They are concerned about the limitations on their children to be able to develop bilingualism and become bilingual by the end of school. You may have heard of programs like *Bain Linguistique* in which they take all of the minutes of English

ils n'y accordent pas autant de valeur que les francophones du Québec à l'égard de l'anglais langue seconde. Voilà la tendance générale.

Il ne sera pas aisé de faire valoir ces opinions pour instaurer des politiques au Québec, dans la mesure où le Québec cherche, à juste titre, à protéger la langue française et ce qu'elle représente. Il est intéressant de constater que le bilinguisme a la cote au Québec, mais que du point de vue politique, on ne considérera jamais le bilinguisme comme une valeur.

À Montréal, on dit que le bilinguisme est un facteur de risque plutôt qu'un atout. Par contre, quand les dirigeants politiques du Québec voyagent à l'étranger, ils parlent du bilinguisme comme d'un atout pour Montréal et pour le Québec, et non d'un risque pour la population francophone. S'il y a trop de bilinguisme, on suppose qu'il n'y aura plus d'équilibre, et que l'anglais pourrait prendre trop de place. C'est un débat qui revient souvent dans les médias montréalais.

Permettez-moi de revenir en arrière rapidement. Vous avez parlé du projet de loi 103. Je ne vous dirai pas ce que je pense du projet de loi 103. Ça ressemble probablement à ce que vous avez dit. En fait, je ne suis pas certain que ce soit une bonne chose, et je vais probablement entendre beaucoup d'opposition chez certains de mes collègues anglophones.

Ce qui m'inquiète systématiquement — je me souviens que Mme Martin-Laforge et moi en avons déjà discuté —, c'est la teneur du débat entourant ces questions quand nous avons engagé des discussions avec le Québec, débat qui peut être très stigmatisant pour beaucoup d'anglophones. Si l'on croit que le système scolaire anglophone mérite qu'on l'appuie, il n'en demeure pas moins qu'il est très difficile de faire valoir ce point et d'avoir un débat sain à propos de ces questions au Québec.

L'impact que peuvent avoir d'honorables sénateurs sur cette réalité ne m'apparaît pas clairement, mais cette dernière illustre bien ce que j'ai dit précédemment à propos du sentiment d'appartenance et de l'inclusion quand vient le temps de parler de ces questions. Quand le débat a été entamé, j'ai dit à Mme Martin-Laforge que les anglophones n'avaient rien à gagner et tout à perdre. Le simple fait d'engager ce débat ouvrira la porte à toutes sortes de rhétoriques et de discussions politiques qui auront une incidence négative sur la communauté anglophone, en plus de ramener la question de la minorité gâtée et plaignarde qui pourtant s'en sort si bien.

**M. Burke :** Si vous me permettez, madame le sénateur, le projet de loi 103 ne change pas grand-chose. Il ferme la porte à peut-être 400 ou 500 étudiants dans l'ensemble de la province mais, plus important encore, il ne touche à peu près pas à la législation sur les langues officielles. Je pense que nous avons tous bien saisi ce que vous voulez dire.

L'insatisfaction prend de l'ampleur dans la communauté francophone. Je parle des parents qui ont des enfants à l'école et avec lesquels j'ai eu l'occasion de parler au fil des ans. Ils se disent préoccupés par l'incapacité de leurs enfants à devenir parfaitement bilingues avant la fin de leurs études. Vous avez peut-être entendu parler du programme *Bain linguistique*, qui consiste à éliminer toutes les heures d'instruction en anglais en

instruction out of the first four or five years of elementary school in the French sector and then provide intensive instruction in grade 6.

There are efforts, despite the legislation and many interventions on behalf of parents, but they do not interact on the political sphere for some of the same reasons Mr. Jedwab mentioned. It is really frowned upon and stigmatic — Mr. Jedwab used a good term — for people to engage publicly in the language debate. There is a concern about a lack of opportunities, but at the same time, a political cloud hangs over people in terms of having a public discussion.

**Senator Champagne:** I am still one of the very lucky people. Both my children went to elementary and secondary school in French. My son then went to Dawson and to Ryerson. My daughter, after Jean de Brébeuf, went to Concordia, where you come from, Mr. Burke. They greeted her very well. They both graduated with honours and are fully bilingual, of which I am very proud.

**Senator De Bané:** There is a topic on which I would like to invite each of you to give me his or her own assessment. We all know that one of the main characteristics of our era is that it is an era of communications. Are you satisfied with the way that the French network of Radio-Canada covers the English-speaking community in Quebec.

CBC/Radio-Canada is on record before the CRTC as stating that except for election campaigns, where they measure very precisely the coverage of all the different voices, they do not have any way of measuring if their coverage fulfills their mandate to have a balanced, diverse point of view.

It all depends, of course, where we sit. As people who have the feel of the English-speaking in Quebec, tell me frankly — be brutally frank — what do you think of the way Radio-Canada covers your community in Quebec?

**Ms. Martin-Laforge:** Senators, to be able to be brutally frank is why I invited Guy Rodgers, who is behind me, to speak. We could exchange chairs for a couple of minutes and he could be brutally frank with you. I can talk about it, but obviously it is not my area of expertise. However, we did want to talk about regional reflection and CBC and Radio-Canada. Would that be acceptable?

**The Chair:** Yes.

**Senator De Bané:** Sure.

**Guy Rodgers, Executive Director, English Language Arts Network:** Good evening. Thank you for asking that question. I will begin by talking about the national broadcaster. If you do not mind, I will talk a little bit about broadcasting and reflection in general.

ELAN, the English Language Arts Network, has existed for about five years and represents all of the English-speaking artists in Quebec. We try to build bridges and reflect the larger community of arts, culture and heritage.

quatrième et cinquième année du primaire des écoles francophones pour ensuite fournir une instruction intensive en sixième année.

Il y a des efforts qui sont faits, et ce, malgré la législation et les nombreuses interventions des parents, mais ils ne touchent pas à la sphère politique pour certaines des raisons mentionnées par M. Jedwab. Il est très mal vu et très stigmatisant — M. Jedwab a choisi le bon mot — que des gens s'engagent publiquement dans le débat linguistique. Les gens sont préoccupés par le manque d'occasions, mais en même temps, un nuage politique plane au-dessus de la tête de ceux qui souhaitent un débat public.

**Le sénateur Champagne :** Je me considère extrêmement chanceuse. Mes deux enfants ont fait leur primaire et leur secondaire en français. Mon fils a ensuite étudié à Dawson et à Ryerson. Ma fille, après Jean-de-Brébeuf, a étudié à Concordia, tout comme vous, monsieur Burke. Elle a été très bien accueillie. Tous deux ont obtenu un diplôme avec distinction et sont parfaitement bilingues, ce qui me rend très fière.

**Le sénateur De Bané :** Il y a un sujet sur lequel j'inviterais chacun de vous à me donner son évaluation. Nous savons tous que nous vivons à l'ère des communications. Êtes-vous satisfaits de la façon dont le réseau français de Radio-Canada couvre la communauté anglophone du Québec?

La société CBC/Radio-Canada est actuellement en audience devant le CRTC pour faire valoir qu'à l'exception des campagnes électorales, où elle peut mesurer avec précision la couverture linguistique, elle n'a aucune façon de savoir si elle remplit bien son mandat de donner un point de vue équilibré et diversifié.

Tout dépend, bien entendu, de quel côté on se place. Vous qui connaissez bien la communauté anglophone au Québec, dites-moi honnêtement — avec une honnêteté brutale — ce que vous pensez de la façon dont Radio-Canada couvre votre communauté au Québec.

**Mme Martin-Laforge :** Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est justement pour être d'une franchise brutale que j'ai invité Guy Rodgers, qui est juste derrière moi, à venir vous parler. Je peux bien vous dire ce que j'en pense, mais ce n'est de toute évidence pas dans mon champ d'expertise. Cependant, nous aimerions parler de la diversité régionale et de la CBC/Radio-Canada. Cela vous convient-il?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur De Bané :** Absolument.

**Guy Rodgers, Directeur général, English Language Arts Network :** Bonsoir. Merci pour cette question. Je vais commencer par parler du radiodiffuseur national. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je parlerai un peu de la radiodiffusion et de la représentation en général.

L'ELAN, l'English Language Arts Network, a été créé il y a environ cinq ans pour représenter les artistes de langue anglaise du Québec. Nous essayons de faire le pont et de représenter la grande communauté artistique, culturelle et patrimoniale.

We have been doing quite a bit of research for presentations to the CRTC over the last couple of years, and that is work that has not been done by our community for at least a decade or 15 years. Of course, when are you not present, when are you not examining the results or questioning the results, you do not get much. By our own lack of vigilance, there has been a decline in the service offered by the national broadcasters.

CBC, the regional English-language broadcaster, has almost no programming of the English-speaking community inside Quebec, partly through budgetary restraints. They had a policy a couple of years ago of not being able to send crews off-island during winter because they did not have winter tires. For the entire winter period there were no crews that even went as far as Longueuil or Laval. We have quite a few communities that are a lot farther away from downtown Montreal than that.

Radio-Canada exists in the same building. In fact, the building belongs to SRC. It does not belong to CBC; they rent space there. It has very little knowledge of or interest in or sense of a mandate to serve, to reflect, to speak up or about the English-speaking community. There was a one-hour documentary done a few years ago that spoke about the arts community, and that was quite a landmark event. It was extremely rare.

The service by both national broadcasters is minimal to non-existent. We do not have, in Quebec, an educational station like TVO. Télé-Québec does not have any English-language production and is not likely ever to have any. We used to have community television in the 1970s and 1980s.

All TV subscribers pay a small amount toward community broadcasting. Ninety-three per cent of English speakers subscribe through Vidéotron, which has a community channel called VOX. However, Vidéotron bought the English-language cable community TV station about 13 years ago and has not provided any sort of English-language service in that period of time.

In our research with CRTC, we realized that there was that huge gap; the subscribers were paying for community service and were not being served. We have tried to enter into discussions with Vidéotron. They have not returned our phone calls and do not seem to have any sort of a policy of openness or discussion, although they did tell the commissioners of the CRTC that they did not have a policy of exclusion — but they do seem to have a policy of silence.

To summarize, we do not have any reflection by the national broadcaster. When we do, it is almost exclusively the Island of Montreal. There will be a couple of hundred thousand anglophones in the remote regions of Quebec who have no reflection. We do not have educational television and we do not have community television. We have made the case very clearly to the CRTC that we need to have regional reflection for our community within Quebec.

I hope that answers your question.

Au cours des dernières années, nous avons fait des recherches pour préparer la présentation au CRTC; notre communauté n'avait pas fait ce travail depuis 10 ou 15 ans. Bien entendu, quand on n'est pas présent, qu'on n'examine pas les résultats ou qu'on ne les remet pas en question, on n'obtient pas grand-chose. Par notre manque de vigilance, il y a eu un déclin dans les services offerts par les radiodiffuseurs nationaux.

La CBC, le radiodiffuseur régional de langue anglaise, n'offre qu'une mince programmation à la communauté anglophone de Québec, en partie à cause des contraintes budgétaires. Il y a quelques années, elle avait pour politique de ne pas envoyer d'équipe à l'extérieur de l'île pendant l'hiver parce que les véhicules n'étaient pas munis de pneus d'hiver. Donc, pendant tout l'hiver, aucune équipe n'allait même à Longueuil ou à Laval. Or, nous avons quelques communautés qui vivent loin du centre-ville de Montréal.

Les bureaux de Radio-Canada se trouvent dans le même édifice. En fait, l'édifice appartient à la SRC. Il n'appartient pas à la CBC, qui y loue ses locaux. La société ne semble guère intéressée à servir la communauté anglophone, à refléter sa réalité, à en parler ou à parler en son nom. Il y a quelques années, un documentaire d'une heure a été réalisé sur la communauté artistique, et ça a été un événement. C'est extrêmement rare que ça arrive.

Les services offerts par les deux radiodiffuseurs nationaux sont limités au minimum, voire inexistant. Nous n'avons pas, au Québec, de canal éducatif comme TVO. Télé-Québec ne présente aucune production de langue anglaise et n'en présentera probablement jamais. Dans les années 1970 et 1980, nous avions une télévision communautaire.

Tous les abonnés à la télévision payent un petit montant qui va aux radiodiffuseurs communautaires. Quarante-vingt-treize pour cent des anglophones souscrivent à Vidéotron, qui offre un canal communautaire appelé VOX. Cependant, Vidéotron s'est porté acquéreur de ce canal câblé de télévision communautaire de langue anglaise il y a environ 13 ans, mais n'a jamais fourni de services en anglais durant toute cette période.

Dans nos recherches pour le CRTC, nous avons constaté un énorme non-sens; les abonnés paient pour un service communautaire mais ne reçoivent aucun service. Nous avons tenté de discuter avec Vidéotron. Personne n'a retourné nos appels et l'entreprise ne semble avoir aucune politique d'ouverture ou de discussion, bien qu'elle ait affirmé aux commissaires du CRTC qu'elle n'avait pas de politique d'exclusion. Cependant, elle semble avoir une politique du silence.

Pour résumer, nous n'avons aucune attention du radiodiffuseur national. Quand ça arrive, c'est presque exclusivement sur l'île de Montréal. Il y a quelques centaines de milliers d'anglophones dans des régions éloignées du Québec qui ne reçoivent aucune attention. Nous n'avons pas de canal éducatif, et nous n'avons pas de canal communautaire. Nous avons fait savoir très clairement au CRTC que nous avons besoin d'une certaine visibilité régionale pour notre communauté au Québec.

J'espère que ça répond à votre question.

**Senator De Bané:** You were very eloquent and comprehensive in giving us this portrait.

I wonder if Mr. Jedwab, Mr. Burke and Ms. Martin-Laforge want to add their personal opinions about how Radio-Canada — and the CBC if you want — covers the English-speaking community of Quebec.

**Mr. Jedwab:** I do not think they cover the English-speaking community of Quebec that meaningfully at all. Again, I would have to offer this observation on the basis of my personal experience. I am a watcher of Radio-Canada, RDI. I am pretty much a junky of that station with regard to the regular news and some of the other fun things they broadcast.

I also watch the CBC English broadcasts. If we are going to look at Quebec, the audience, at least provincially, is extremely low for the English side of the CBC. The news portion of the market is dominated by CTV, the private broadcaster in Montreal. It is very much dominated by them.

However, that is not your question. Could you repeat what your question is about?

[Translation]

**Senator De Bané:** Is it accurate to say that, on balance, the English-speaking community does not exist for Radio-Canada and gets no coverage?

**Mr. Roger:** To a certain extent, yes.

**Mr. Jedwab:** I would not say that there is no coverage on the English-speaking community. But it is quite rare. When I see something on anglophones, I am very surprised and I wonder what is going on.

That said, I have not measured it based on the percentage of anglophone content because I do not watch Radio-Canada for that reason.

**Senator De Bané:** Thank you.

[English]

**Mr. Burke:** I wish to share an anecdote with you. I am Irish by birth. There is a joke that in British television and dramatic productions the bad guy is always the Irishman. I do not watch as much RDI as Mr. Jedwab, but I have seen on occasion, in sitcoms, stereotyping of anglophones that I found disturbing. That might take some exploration.

**Mr. Rodgers:** We have been in contact with the regional office of CBC about some programming that we would like to plan for the next year or two. All decisions for the regional office are made in Toronto. This summer, there is a bit of local programming. That is quite unusual. This is the first time this has happened in a number of years. We wondered whether this has happened because their licence renewal is coming up in the near future. We do not want to be too cynical about this, but it does seem an odd coincidence.

**Le sénateur De Bané :** Votre portrait de la situation est on ne peut plus complet et éloquent.

Je me demande si M. Jedwab, M. Burke et Mme Martin-Laforge veulent nous faire part de leur opinion personnelle sur la façon dont Radio-Canada — et la CBC aussi, si vous voulez — couvre la communauté anglophone du Québec.

**M. Jedwab :** Je ne pense pas que la façon dont elle couvre la communauté anglophone du Québec ait une quelconque importance. Toutefois, ces observations se fondent sur mon expérience personnelle seulement. J'écoute beaucoup Radio-Canada et RDI. En fait, je suis plutôt accro de ces stations, que ce soit pour les bulletins de nouvelles ou pour les autres émissions amusantes qu'elles diffusent.

Je regarde aussi les bulletins de nouvelles anglais de la CBC. Si l'on regarde l'ensemble de la province de Québec, l'audience est extrêmement faible pour la branche anglaise de la CBC. Dans le marché des nouvelles, c'est CTV, un radiodiffuseur privé de Montréal, qui domine.

Cependant, ce n'est pas ce que vous avez demandé. Pourriez-vous répéter votre question?

[Français]

**Le sénateur De Bané :** Est-ce qu'on peut dire que, tout compte fait, pour Radio-Canada, la communauté anglophone du Québec n'existe pas, on ne la couvre pas?

**M. Roger :** En quelque sorte, oui.

**M. Jedwab :** Je ne dirais pas qu'aucune couverture n'est faite sur la communauté anglaise. Toutefois, elle est plutôt rare. Lorsque je vois quelque chose sur les anglophones, je suis très étonné et me demande ce qui se passe.

Ceci étant dit, je n'ai pas mesuré cela en fonction du pourcentage de contenu anglophone parce que je ne regarde pas Radio-Canada dans ce but.

**Le sénateur De Bané :** Je vous remercie.

[Traduction]

**M. Burke :** J'aimerais partager une anecdote avec vous. Je suis d'origine irlandaise. À la télévision britannique et dans les productions dramatiques, le méchant est toujours un Irlandais. Je ne regarde pas RDI autant que M. Jedwab, mais je suis tombé quelquefois sur des comédies de situation où l'on stéréotypait les anglophones, ce que j'ai trouvé troublant. Il faudrait peut-être creuser la question.

**M. Rodgers :** Nous discutons actuellement avec le bureau régional de la CBC à propos de certaines émissions que nous aimerions voir d'ici un an ou deux. Toutes les décisions du bureau régional se prennent à Toronto. Cet été, la société présente un peu de programmation locale. C'est assez inhabituel. C'est la première fois qu'elle fait cela depuis bon nombre d'années. Nous nous sommes demandé si ce n'était pas en raison du renouvellement prochain de sa licence. Sans vouloir être cyniques, c'est une drôle de coïncidence.

**Senator De Bané:** Mr. Burke, you told us about some achievements. You are very proud of them, and rightly so. One of them is that the dropout rate in high school and CEGEP is smaller in English-speaking schools than in French-speaking schools. Did I understand you correctly?

**Mr. Burke:** That is correct.

Further to that, media coverage at the time indicated that this could be attributed to poverty levels in the francophone community. I was party to informal studies indicating that even English students in the same poverty districts of Montreal where these quotes were being made, particularly Hochelaga-Maisonneuve, still performed better. The rationale that was used publicly for the differences in graduation rates did not hold water either.

**Mr. Jedwab:** One area we need to be cautious about is the extent to which this problem breaks down on the basis of gender. It is a bigger problem for boys than it is for girls.

**Mr. Burke:** Absolutely.

**Mr. Jedwab:** I am mentioning this because I notice in these comparisons that young francophone boys often go on to do trade certificates.

**Mr. Burke:** Exactly. In my quote, I did say “secondary diploma.” There are four types of certification that you can get in secondary schools in Quebec, even as early as secondary three and four — the Attestation of Professional Studies, for example. These certificates are counted in graduation rates. However, they are not taken as an option by the vast majority of anglophones. About 12 per cent of anglophones take vocational education, which is a secondary school diploma.

**Mr. Jedwab:** Again, the risk is that we will generate conclusions about this and about the economic relationship between the communities that may be misleading.

I was involved in a recent survey which showed that one out of three francophones in Quebec value a university degree and one in two anglophones. Two out of three allophones value a university degree and think it is a key to success. Often the francophones, notably young boys, end up taking up trade certificates. It is probably one of the highest ratios in Canada, and they can be very remunerative. All of you who have done renovations on your home know that getting a good electrician or a plumber is not simple today, or cheap.

**Senator De Bané:** Last fall, former Premier Jacques Parizeau spoke with great sadness of that fact that in the French-speaking schools in Quebec, the dropout rate was double that of English-speaking schools. He said it was beyond him because we are entering an era of knowledge. He had no concern for those who succeed, as they will have great success, but the huge number of dropouts is very troublesome.

**Le sénateur De Bané :** Monsieur Burke, vous nous avez parlé de certaines réalisations dont vous êtes très fier, et avec raison. L'une de ces réalisations est que le taux de décrochage au secondaire et au cégep est inférieur dans les écoles anglophones à celui des écoles francophones. Ai-je bien compris?

**M. Burke :** C'est exact.

Par ailleurs, la couverture médiatique à l'époque a démontré que ce phénomène était attribuable au niveau de pauvreté dans la communauté francophone. Or, j'ai participé à des études informelles qui ont permis de démontrer que même les élèves anglophones des milieux défavorisés de Montréal — où l'étude a été réalisée — comme Hochelaga-Maisonneuve, réussissaient mieux. La raison qui a été donnée publiquement pour expliquer les différences dans les taux de graduation ne tenait pas la route.

**M. Jedwab :** Il faut être prudent dans notre analyse, quand on examine la problématique en fonction des sexes. On sait qu'elle est plus aiguë chez les garçons que chez les filles.

**M. Burke :** Absolument.

**M. Jedwab :** Je le précise parce que j'ai remarqué que les jeunes hommes francophones choisissent souvent l'école des métiers.

**M. Burke :** Exactement. En fait, j'ai parlé de « diplôme d'études secondaires ». Les écoles secondaires du Québec offrent quatre types de certificats pouvant être obtenus dès la troisième ou quatrième année du secondaire, comme c'est le cas pour l'attestation d'études professionnelles, par exemple. Ces certificats sont comptabilisés dans le taux de diplomation. Cependant, la grande majorité des anglophones n'envisage pas cette possibilité. Environ 12 p. 100 des anglophones suivent un programme d'études professionnelles, qui constitue en fait un diplôme d'études secondaires.

**M. Jedwab :** Au risque de me répéter, il ne faudrait pas tirer des conclusions erronées à propos de cette situation ni faire des liens avec la situation économique des différentes communautés.

Selon un récent sondage auquel j'ai pris part, un francophone sur trois au Québec attache de l'importance à un diplôme universitaire, contre un sur deux anglophones. Pour les allophones, deux sur trois y accordent une grande importance et estiment que c'est la clé de la réussite. Les francophones, notamment les jeunes hommes, finissent souvent par obtenir un certificat professionnel — c'est probablement l'une des plus fortes proportions au Canada et ces emplois peuvent être très rémunérateurs : quiconque a fait des renovations domiciliaires sait qu'il n'est pas facile de nos jours de dénicher un bon électricien ou plombier, et que leurs services sont chers.

**Le sénateur De Bané :** L'automne dernier, l'ancien premier ministre Jacques Parizeau a noté avec beaucoup de regret que le taux de décrochage dans les écoles francophones du Québec est le double de celui des écoles anglophones. Il a ajouté que ce fait le dépassait, parce que nous entrons dans l'ère du savoir. Il n'avait aucune crainte pour ceux qui réussiraient leurs études, car ils sont certains de réussir aussi dans la vie, mais le nombre immense de décrocheurs est très troublant.

**Mr. Jedwab:** A province-wide report was elicited by the current government, the Ménard report, which has documented this phenomenon and has generated a number of conclusions aimed at trying to improve that situation for francophones, although a values issue underlies this phenomenon and more attention needs to be paid to the values dimension.

The other end of it, which I would invite the senators not to ignore, is that many of these anglophones Mr. Burke is describing, those who do complete high school and go on to university, may see challenges or expectations unfulfilled in the economic domain. It is an issue you may want to explore when you conduct your visit. If you meet with people at employment agencies, you will find a number of anglophones with university degrees that are encountering challenges in finding employment consistent with their level of education. Those people who have lower expectations may be finding employment in the trades, and those with trade certificates may be meeting expectations. Those are issues that I would suggest one not ignore.

**Mr. Burke:** To conclude that point, the greatest increase in vocational education comes from students who leave CEGEP and realize that there is no employment for them.

**Senator Champagne:** You say there are many anglophones with university degrees who are not finding the type of jobs that they would aspire to normally. Is the reason the fact that they are not bilingual?

**Mr. Jedwab:** I think that language is part of it, although there is a high rate of language knowledge amongst English speakers.

I have seen studies suggesting that the capacity to write in the French language on the part of many English-language university graduates is a real challenge. Writing skills are a challenge in general, but in this case that is a real challenge which can create obstacles to gainful employment in particular areas. I have seen a fair bit of reporting recently about this fact. It may create limits to occupational mobility. It is not an easy problem to overcome. That will also be true for francophones who are unable to write in the English language, where those skills may also be required in positions within the province of Quebec if they hope to achieve upward mobility. I have heard anecdotes to that effect.

Functional, full bilingualism can be an obstacle. Anglophones have made considerable progress in terms of their capacity to communicate in that language. There is a very diverse group of anglophones. We have not talked much about the issue of immigration, which falls under Quebec jurisdiction, outside of the humanitarian element. Some immigrants come to Canada under humanitarian considerations. More English-speaking immigrants arrive in Quebec than we would presume. They are directed to French-language institutions to learn the French language. That is a legitimate and valid objective for those immigrants if they want to achieve bilingualism. However, by and large, there is no community connectedness, so it is difficult for the English-speaking community to provide institutional support for them.

**M. Jedwab :** Le gouvernement actuel a commandé un rapport à l'échelle de la province — le rapport Ménard — qui cerne ce phénomène qui a donné lieu à une série de conclusions visant à remédier à cette situation chez les francophones. Toutefois, une question de valeur est à la base de ce phénomène, dimension à laquelle il faudrait porter une plus grande attention.

D'autre part — et je prie les sénateurs de ne pas négliger cet aspect —, bon nombre de ces anglophones dont parle M. Burke, ceux qui achèvent leurs études secondaires puis vont à l'université, peuvent connaître des difficultés ou ne pas voir leurs attentes comblées dans le domaine économique. Dans les agences de placement, vous rencontrerez un certain nombre d'anglophones détenant des diplômes universitaires qui éprouvent de la difficulté à trouver un emploi en rapport avec leur niveau d'études. Ceux qui ont des attentes moins élevées peuvent trouver un emploi de personne de métier, tandis que ceux qui détiennent un certificat professionnel peuvent voir leurs attentes comblées. Il serait bon de ne pas perdre de vue ces aspects.

**M. Burke :** Pour en finir avec ce point, l'augmentation au niveau de la formation professionnelle s'observe surtout chez les étudiants qui quittent le cégep et prennent conscience qu'aucun emploi ne les attend.

**Le sénateur Champagne :** Vous dites que beaucoup d'anglophones détenant un diplôme universitaire ne trouvent pas le genre d'emploi auquel ils aspireraient en temps normal. La raison en est-elle qu'ils ne sont pas bilingues?

**M. Jedwab :** Je crois que la langue y est pour quelque chose, bien qu'on note un fort taux de connaissance linguistique chez les anglophones.

J'ai vu des études qui donnent à penser que la capacité de rédiger en français est une difficulté véritable pour bon nombre de diplômés universitaires anglophones. La capacité d'écrire est un problème général, mais en l'occurrence, il s'agit d'une difficulté véritable qui est de nature à entraver la recherche d'un emploi rémunérateur dans certains domaines précis. Ces derniers temps, j'ai vu pas mal de rapports sur cette réalité, qui peut limiter la mobilité professionnelle. Ce problème n'est pas facile à surmonter. Cela est tout aussi vrai des francophones qui ne savent pas écrire en anglais, et qui peuvent eux aussi avoir besoin de cette compétence dans certains postes au Québec s'ils souhaitent avancer sur le plan professionnel. J'ai entendu des anecdotes à ce sujet.

L'exigence d'un bilinguisme complet et fonctionnel peut constituer un obstacle. Les anglophones — qui représentent un groupe très diversifié — ont beaucoup progressé dans leur capacité de communiquer en français. Nous n'avons guère abordé la question de l'immigration, qui relève du Québec, en dehors de l'aspect humanitaire. Certains immigrants viennent au Canada en vertu de considérations d'ordre humanitaire. Le nombre d'immigrants anglophones au Québec est plus grand qu'on ne le suppose. On les oriente vers des établissements francophones pour apprendre la langue, ce qui est un objectif légitime et valide s'ils souhaitent devenir bilingues. Mais ils sont fondamentalement coupés de la communauté, de sorte que la communauté anglophone a de la difficulté à leur assurer un

They end up at employment agencies, such as Youth Employment Services, which I suggest you visit when you travel to Montreal. As they acquire French-language skills, they struggle with their adjustment economically, in many cases, as does our immigration population overall, even though they have strong educational background skills.

**Ms. Martin-Laforge:** When we look for jobs and talk about professions, networks are important, whether at the secondary level or post-secondary level. When looking for jobs, we always rely on our networks. Young people who attend English schools have certain networks. Immigrants have a greater tendency to attach to the English community but have gone to French-language schools because they must do so. Sometimes there is a disconnect in the networking that can help them find jobs. We know that competency and language skills are important. However, often it comes down to who you know, who is in the network and how you get referrals. For a young allophone or English-speaking person going into the job market, the notion of employment equity has to do with who they know, who they went to school with and who they know in the corporate or business sector. Often, our young English-speaking people say that they have trouble finding jobs. It might be because of their language skills, but it might be because of networks and the whole concept of employment equity: How do you get a job? Who do you know in a corporation? Who are your mentors and champions? Sometimes that is a disconnect for finding a job.

**Mr. Jedwab:** I did a substantial study for Youth Employment Services about four years ago. In a series of focus groups, I asked many of the people using the agency as the vehicle to find employment what they thought the best route was to securing employment. I gave them five options: family and friends, the Internet, federal employment agencies, provincial employment agencies, or the classified section of the newspaper. The overwhelming response was through family and friends. That is the way in which most people responded to the questionnaire.

When I met with some of these people and spoke to them in more detail on a one-on-one basis, I found that they replicated the network that they possessed. For example, if their uncle was a manager at Wal-Mart, they would get a job at Wal-Mart — not that it is a bad thing to get a job at Wal-Mart. Often, that was the reality. You must understand that when you engage with the English-speaking community, notably in Montreal where the realities are diverse, a significant number of first- and second-generation Quebecers are part of the group. There is an important percentage of visible minorities as well. The English-speaking community of Montreal, although it does not get this type of attention, looks in some ways like the English-speaking community in Toronto in terms of the diversity of the people who identify with it and use its institutions. Yet, the English-

soutien institutionnel. Ils se retrouvent en fin de compte dans des bureaux de placement — comme les Services d'emploi pour les jeunes, que je vous conseille de visiter quand vous irez à Montréal. À mesure qu'ils acquièrent des compétences en français, ils ont souvent peine à s'adapter sur le plan économique, ce qui est vrai aussi de notre population immigrante globale, même si elle a une solide formation scolaire.

**Mme Martin-Laforge :** Que ce soit au niveau secondaire ou postsecondaire, les réseaux sont importants lorsqu'on recherche un emploi ou qu'on discute de professions. Nous nous en remettons toujours à notre réseau dans notre recherche d'un emploi. Les jeunes qui fréquentent l'école anglaise disposent de certains réseaux. Les immigrants ont tendance à se rattacher à la communauté anglophone, mais ils ont fréquenté l'école française parce qu'ils y sont obligés. Parfois, ils sont coupés des réseaux susceptibles de les aider à trouver un emploi. Nous connaissons l'importance des compétences et de la connaissance de la langue, mais l'essentiel, souvent, ce sont les gens que l'on connaît, la composition du réseau, la façon dont la recommandation professionnelle est faite. La notion de l'équité en matière d'emploi, pour un jeune allophone ou un anglophone qui se lance sur le marché du travail, a à voir avec les gens avec lesquels il est allé à l'école et avec ceux qu'il connaît dans le milieu des entreprises ou des affaires. Nos jeunes anglophones disent souvent qu'ils ont de la difficulté à trouver un emploi. La raison peut en être leur connaissance de la langue, mais c'est parfois aussi les réseaux et toute cette notion d'équité en matière d'emploi : comment trouve-t-on un emploi? Qui connaissez-vous au sein d'une entreprise? Qui sont vos mentors, vos champions? C'est parfois ce qui manque dans la quête d'un emploi.

**M. Jedwab :** Il y a quatre ans environ, j'ai réalisé une étude importante pour les Services d'emploi pour les jeunes. J'ai organisé une série de groupes de réflexion où j'ai demandé à beaucoup de ceux qui faisaient appel à une agence quelle était, selon eux, la meilleure méthode pour trouver un emploi. Ils avaient cinq choix : famille et amis, Internet, services de placement fédéraux, services de placement provinciaux ou petites annonces dans les journaux. La réponse, en très forte proportion, a été famille et amis. C'est ce qu'ont répondu la plupart des gens qui ont rempli le questionnaire.

J'ai rencontré certains des répondants personnellement pour aller plus loin avec eux dans ma quête d'information, et je me suis aperçu qu'ils reproduisaient le réseau qu'ils possédaient déjà. Si par exemple leur oncle était gérant à Wal-Mart, ils obtenaient un emploi à Wal-Mart — notez bien que je ne dis rien de mal contre les emplois à Wal-Mart. C'était souvent ainsi que les choses se passaient. Quand vous traitez de la communauté anglophone — notamment à Montréal, où il existe une grande diversité —, il faut savoir que chaque groupe se compose d'un nombre appréciable de Québécois de première et de deuxième générations. Il existe aussi une forte proportion de minorités visibles. Même si on n'y porte pas la même attention, la communauté anglophone de Montréal ressemble d'une certaine façon à la communauté anglophone de Toronto sous l'angle de la diversité des gens qui s'y identifient et



speaking community is not perceived as a group that receives or welcomes these immigrants. That is a challenging issue.

Quebec Community Groups Network has put this position forward. It wants to work with the federal government and the Government of Quebec in partnership to help English-speaking immigrant adjust and adapt, knowing full well that they need to learn the French language, as the leadership of the community has demonstrated with respect to its attitude toward youth acquisition of the French language, while ensuring a community connection. The challenge is that often this issue is viewed in zero sum terms. An immigrant who gravitates toward the English-speaking community is viewed as one less French speaker or member of the francophone community in Quebec.

**The Chair:** I am sorry, sir, but time is flying by. We have only 12 minutes left and I have three senators who wish to ask questions. We will try to keep both questions and answers brief because we need to be finished at seven o'clock.

**Senator Tardif:** As a francophone woman living in Alberta in a minority situation, I certainly identify with many of the sentiments expressed by you as representatives of the English minority in Quebec. However, I recognize that the situation is quite different. You are a minority within a majority at the national level. I remain a minority at the national level. In my province, it is often difficult to engage in a public debate on that matter.

I was interested in the comments made by Mr. Jedwab with regard to the relationship between numbers and demographic identity. Could you expand on that, in particular regarding the fact that 75 per cent to 80 per cent of anglophone students and the general anglophone population speak French quite well? Why do they feel as if they do not belong, given that they can communicate adequately with their entourage? Could you speak to that issue?

**Mr. Jedwab:** There are significant differences between the condition of English speakers in Quebec and francophones outside of Quebec. Again, that will be uneven. Anglophones outside of Montreal are more vulnerable in terms of their community, and francophones in New Brunswick are stronger than francophones in other communities outside of Quebec.

I do not feel — and I think that I speak for a lot of anglophones — that the threat for me is the loss of the English language. I do not fear losing my language, which is clearly a great fear for many francophones outside of Quebec. I want to draw that distinction. A feeling of belonging is not only about fearing the threat of language loss. It manifests itself in other ways.

To answer your question briefly, young anglophones who have learned the French language do not feel as though they are reflected in the institutions of the province in a meaningful way, for example in the media, which Senator De Bané talked about. They do not feel they are reflected in what might be described in

qui ont recours à ses institutions. Et pourtant, la communauté anglophone n'a pas la réputation de recevoir ou de bien accueillir ces immigrants. C'est un défi de taille.

Le Quebec Community Groups Network a fait connaître sa position : il souhaite établir un partenariat avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec pour aider les immigrants anglophones à s'insérer et à s'adapter — en pleine connaissance de la nécessité d'apprendre le français, comme l'ont démontré les leaders de la communauté à l'égard de l'apprentissage du français par les jeunes — tout en maintenant des liens avec la communauté. Le problème, c'est que la question est trop souvent perçue comme une situation à somme nulle, c'est-à-dire que l'immigrant qui se tourne vers la communauté anglophone est considéré comme un francophone de moins, comme un membre de moins de la communauté francophone du Québec.

**La présidente :** Je m'excuse, monsieur, mais le temps passe vite. Il nous reste tout juste 12 minutes, et trois sénateurs souhaitent poser des questions. Comme nous devons finir à 19 heures, nous demandons que les questions et les réponses soient concises.

**Le sénateur Tardif :** Je suis une francophone vivant en situation minoritaire en Alberta, et je n'ai donc aucune peine à comprendre bon nombre des sentiments que vous exprimez à titre de représentant de la minorité anglophone au Québec. Je suis consciente toutefois que votre situation est très différente de la mienne. Vous constituez une minorité qui est une majorité à l'échelle nationale, tandis que je demeure membre d'une minorité sur le plan national. Il est souvent difficile, dans ma province, de poursuivre un débat public sur cette question.

Les observations de M. Jedwab sur les liens entre les nombres et l'identité démographique m'ont beaucoup intéressée. Pourriez-vous développer cet aspect, en particulier le fait que 75 à 80 p. 100 des étudiants et de la population générale anglophones s'expriment bien en français? Pourquoi n'ont-ils pas un sentiment d'appartenance, puisqu'ils peuvent communiquer sans difficulté avec la société environnante? Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

**M. Jedwab :** La situation des anglophones au Québec est sensiblement différente de celle des francophones à l'extérieur du Québec. Ici encore, on observe des variations. Les communautés des anglophones à l'extérieur de Montréal sont plus vulnérables, tandis que les francophones au Nouveau-Brunswick sont en meilleure posture que les francophones des autres communautés à l'extérieur du Québec.

Je ne crois pas — et ce que je dis vaut sans doute pour beaucoup d'anglophones — que je sois exposé à la perte de l'anglais. Je n'ai aucune peur de perdre ma langue, ce qui est manifestement une grande crainte de beaucoup de francophones à l'extérieur du Québec. Je tiens à établir cette distinction. Un sentiment d'appartenance ne se manifeste pas uniquement par la crainte de la perte de la langue, mais aussi d'autres façons.

Pour répondre en quelques mots, les jeunes anglophones qui ont appris le français n'ont pas l'impression d'être véritablement représentés dans les institutions de la province, par exemple les médias, dont a parlé le sénateur De Bané. Ils n'ont pas le sentiment d'exister dans ce qu'on pourrait qualifier au Québec de

Quebec as the broad media or in the cultural institutions on the broader level that Mr. Rodgers talked about. They do not feel they are reflected in the decision-making process, in the civil service or in the federal institutions in Quebec. They just do not feel they are reflected.

Like Mr. Burke and Ms. Martin-Laforge, I have had the opportunity to be named to various government bodies. Mr. Burke was an assistant deputy minister in the ministry of education in Quebec. I always found interesting that I could sit around a table of 18 people in a government body, and they would ask me if I could not only convey to them the feelings and views of the English-speaking population of Quebec, but actually do the same for the non-francophones, the 1.4 million allophones in Quebec. I always found it a bit odd, which is symptomatic of a feeling of representation in that I am being asked to represent the views of 1.4 million people, which is a diverse group. For those of us who would be described as being part of this society and moving forward in its institutions, we have all felt that paradox.

[Translation]

**Senator Losier-Cool:** I would first like to thank our three witnesses for participating in our committee.

I have a very quick and specific question about the relationship between English-speaking communities and the Government of Quebec.

Although I am aware that there is no Ministry of La Francophonie in Quebec, could you tell me if there is an agency or a committee in Quebec — to use Mr. Jedwab's words — that deals specifically with the relationship with English-speaking communities?

[English]

**Ms. Martin-Laforge:** I will attempt to answer that. There is not.

Our relationship with the Government of Quebec is mostly at the individual level, which means that the Government of Quebec has, in its charter, numerous references to English-speaking individuals and not community. One must understand that our relationship to the state is often one of services, so funding to our community will often be tied to the provision of services. Where that becomes problematic is any notion of “collective” in that it is hard to get the support of the Government of Quebec. It is counterproductive, one would think, for Quebec to think of the English-speaking community as a community. The support is to the individual.

From the QCGN's perspective, while it is important to have services in terms of health care, any time you start to go too far down the services route, you are getting further and further away from the concept of the vitality of the community.

**Mr. Jedwab:** There is an advisory board on English-language education; correct, Mr. Burke?

grands médias, dans les grandes institutions culturelles dont M. Rodgers a parlé. Ils ne se sentent pas représentés dans le processus décisionnel, dans la fonction publique ou dans les institutions fédérales au Québec. Ils ne se sentent tout simplement pas représentés.

Tout comme M. Burke et Mme Martin-Laforge, j'ai eu la chance d'être nommé à des postes au sein de différents organismes gouvernementaux. M. Burke a été sous-ministre adjoint au ministère de l'Éducation au Québec. J'ai toujours été un peu étonné, assis à une table avec 18 personnes au sein d'un organisme gouvernemental, qu'ils me demandent de leur faire connaître les sentiments et les opinions non seulement de la population anglophone du Québec, mais aussi des non-francophones — des 1,4 million d'allophones du Québec. Cela m'a toujours semblé un peu étrange, ce qui est symptomatique d'un malaise dans la notion de représentation, puisqu'on me demande d'expliquer l'opinion d'un groupe très varié de 1,4 million de personnes. Ceux d'entre nous qui donnent l'impression de faire partie de cette société, de progresser avec ses institutions, ont tous ressenti cela comme un paradoxe.

[Français]

**Le sénateur Losier-Cool :** J'aimerais tout d'abord remercier nos trois témoins pour leur participation à notre comité.

Ma question est très brève, très précise et concerne les relations que les communautés anglophones entretiennent avec le gouvernement du Québec.

Même si je sais qu'il n'y a pas de ministère de la francophonie au Québec, j'aimerais savoir s'il existe, au Québec, une agence ou un comité — pour emprunter les mots de M. Jedwab — qui s'occupe particulièrement des relations avec les communautés anglophones?

[Traduction]

**Mme Martin-Laforge :** Je vais m'efforcer de répondre. Non, il n'en existe pas.

Notre relation avec le gouvernement du Québec se situe pour l'essentiel au niveau individuel, c'est-à-dire que ce gouvernement fait souvent référence dans sa charte à des particuliers anglophones, mais non à la communauté anglophone. Il faut savoir que notre relation avec l'État est souvent de l'ordre des services, et que, par conséquent, le financement de notre communauté est souvent fonction de la prestation de services. Le problème surgit dans la notion de « collectif » : à ce niveau, il est difficile d'obtenir le soutien du gouvernement du Québec. On pourrait croire que le Québec juge contre-productif de voir la communauté anglophone comme une communauté. Le soutien est accordé à l'individu.

Du point de vue du QCGN, s'il est important de bénéficier de soins de santé, en revanche, on s'éloigne de plus en plus du concept de vitalité de la communauté dès qu'on s'engage trop loin dans la question des services.

**M. Jedwab :** Si je ne m'abuse, monsieur Burke, il existe bien un conseil consultatif sur l'éducation en langue anglaise?

**Mr. Burke:** Yes. There is also Le Secteur des services à la communauté anglophone within the education ministry. This is a unique service within the Quebec government, but it is restricted to the provision of educational services to the English-speaking community. It is self-regulated and constrained by the legislation with respect to access to education.

The English-speaking citizens of Quebec are skeptical about the provincial government's interest in their well-being as a community, while it does provide services and there are access issues for individuals. As a collective, however, there is quite a bit of skepticism about the government's interest in their welfare as a community. I would describe it as tenuous at best.

**Ms. Martin-Laforge:** One last structure that senators are probably aware of is La Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne. Quebec is on that, but not for the English-speaking communities of Quebec.

**The Chair:** We will have more discussion on these issues when we visit with your communities in early September.

**Senator Seidman:** I wish to thank all four of you for your frankness this evening. As I find myself skating between what Mr. Jedwab referred to as “the whining and the spoiled paradox,” I do believe you have much more to tell us. I personally know how well you have begun to portray the reality and the myths of the English-language community in Quebec.

As we prepare for our study — and your appearance here today is the first opportunity for that preparation — might you please tell us what specific advice you have to give us as we travel to Montreal, Quebec City, the Eastern Townships and also meet with representatives from the Gaspésie and other regions? Briefly, as we say goodbye this evening and we think about this study and our travel to Quebec in the fall, could you leave us with a few words of specific advice?

**Mr. Burke:** I am delighted that you will visit both urban and rural areas. This is wise in order to get a holistic picture. As I said in my opening remarks, look beyond the language layer to the need for culture and the starvation that many Quebecers, in both the urban and rural areas, feel around their culture.

If you open the entertainment pages of the *The Globe and Mail* and the *Gazette*, you will see the vacuum that exists in terms of English-language culture and access to it. Keep an eye out for the absence of culture and do not focus only on language.

**Mr. Jedwab:** First, getting back to what you originally said about the paradox of the whining versus being spoiled, I would suggest not getting trapped into that paradox yourselves. When you meet people from the communities, ask them not only about their problems but also about their success stories and what they have achieved. That is a trap we have also encountered, where, when we talk about our achievements, everything is fine. You

**M. Burke :** Effectivement. Au sein du ministère de l'Éducation, on trouve aussi le Secteur des services à la communauté anglophone, service tout à fait particulier au sein du gouvernement du Québec, mais dont le mandat se borne à la prestation de services d'éducation à la communauté anglophone. Il est auto-réglementé et assujéti à la législation sur l'accès à l'éducation.

Les citoyens anglophones du Québec doutent que le gouvernement provincial s'intéresse au bien-être de leur communauté, même s'il offre des services, et s'il y a des possibilités d'accès pour les particuliers. Mais la collectivité est très sceptique quant à l'intérêt du gouvernement dans le bien-être communautaire. Je qualifierais cet intérêt de ténu, au mieux.

**Mme Martin-Laforge :** Les sénateurs connaissent probablement l'existence d'une dernière structure, la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne. Le Québec y siège, mais pas à l'égard des communautés anglophones au Québec.

**La présidente :** Nous discuterons plus à fond de ces questions à l'occasion de notre visite de votre communauté au début de septembre.

**Le sénateur Seidman :** Je vous remercie tous les quatre pour votre grande franchise ce soir. Tandis que j'oscille entre ce que M. Jedwab a qualifié de « paradoxe du geignard et du gâté », je suis convaincue que vous avez beaucoup de choses à nous enseigner encore. Je sais personnellement à quel point vous avez réussi un tant soit peu à dépeindre la réalité et les mythes de la communauté anglophone au Québec.

Tandis que nous préparons notre étude — votre comparution ce soir est notre première occasion de nous y préparer —, auriez-vous l'obligeance de nous donner des conseils précis pour nos visites à Montréal, à Québec et dans les Cantons de l'Est, et pour nos rencontres avec des représentants de la communauté de la Gaspésie et d'autres régions? Tandis que nous nous disons au revoir ce soir, que nous songeons à cette étude et à notre déplacement au Québec à l'automne, pourriez-vous nous donner des conseils en quelques mots?

**M. Burke :** Je suis ravi que votre visite vous mène aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. C'est une façon judicieuse de se faire une idée d'ensemble de la situation. Pour répéter ce que j'ai dit dans ma déclaration, regardez plus loin que la langue et voyez le besoin de culture — le sentiment de carence culturelle ressenti par beaucoup de Québécois en milieu urbain aussi bien que rural.

Ouvrez la section des loisirs du *Globe and Mail* et de la *Gazette* pour constater la rareté de l'offre de produits culturels anglophones et d'accès à ces derniers. Évitez de vous concentrer uniquement sur la langue et soyez attentifs à la carence culturelle.

**M. Jedwab :** Pour en revenir à ce que vous avez dit plus tôt sur le paradoxe du geignard et du gâté, je commencerai par conseiller de ne pas vous laisser prendre vous-mêmes dans ce paradoxe. Dans vos rencontres avec des membres des communautés, demandez-leur de décrire non seulement leurs difficultés, mais aussi leurs réussites et leurs accomplissements. C'est un piège fréquent — nous parlons de nos accomplissements et alors tout va

need to find a balance. We are not just about our problems; we are also about the things we achieve that do not get proper recognition.

I would also suggest — and this may be a bit off the circuit — to the extent that you have any time at all, maybe informally, speak to some of the francophone opinion leaders to get their take on what they think the issues of the community are so that you can situate some of what you will hear in that context. Again, hopefully part of this exercise will be myth-busting.

In terms of the list of people that you will try to meet, it would be valuable to meet young English speakers in some of the places that you visit, who are part of these institutions, especially in the educational institutions.

**Ms. Martin-Laforge:** My colleagues are so smart that they have taken up all of my suggestions.

In terms of the English-speaking community of Quebec, go beyond the strong sectors that we have and help us show the sectors where we have not done much work, such as the CRTC. There are sectors where we have been very successful, but there are places where, with seniors or women, we do not have strong traditions of putting forward issues for minorities in our community because we do not have the structures. That would also be important.

**The Chair:** Thank you, Ms. Martin-Laforge, Mr. Jedwab, Mr. Burke and Mr. Rodgers, for having taken the time to be with us this evening. We look forward to meeting with you again in the fall.

(The committee adjourned.)

bien. Il faut trouver un équilibre. Notre vie n'est pas faite uniquement de problèmes, mais aussi de nos accomplissements, qui ne sont pas reconnus comme il conviendrait.

Je conseillerais aussi — et c'est peut-être un peu hors de propos —, si vous disposez ne serait-ce que d'un instant, de parler de façon informelle avec quelques leaders d'opinion francophones pour savoir quels sont à leur avis les problèmes de la communauté. Cela vous permettra de mettre en contexte certains des propos que vous entendrez. Ici encore, il est à espérer que cela aidera à dissiper des mythes.

Quant aux personnes que vous allez rencontrer, il serait utile dans certains endroits de votre visite d'inviter de jeunes anglophones qui font partie de ces institutions, surtout des établissements d'enseignement.

**Mme Martin-Laforge :** Mes collègues sont tellement intelligents qu'ils ont déjà dit tout ce que j'allais proposer.

Allez au-delà des secteurs forts de la communauté anglophone du Québec et aidez-nous à mettre en relief les secteurs où nous n'avons pas beaucoup avancé, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, ou CRTC. Nous avons très bien réussi dans certains secteurs, mais à certains autres égards, comme pour les aînés et les femmes, nous n'avons pas de tradition solide de soutien aux problèmes des minorités de notre communauté, parce qu'il manque les structures requises. Cela aussi serait important.

**La présidente :** Madame Martin-Laforge, monsieur Jedwab, monsieur Burke et monsieur Rodgers, je vous remercie de nous avoir consacré du temps ce soir. Il nous tarde de vous revoir à l'automne.

(La séance est levée.)



Senate



Sénat

CANADA

# **IMPLEMENTATION OF PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*:**

## **WE CAN STILL DO BETTER**

**Report of the  
Standing Senate Committee on  
Official Languages**

The Honourable Maria Chaput  
*Chair*

The Honourable Andrée Champagne, P.C.  
*Deputy Chair*

**June 2010**

*Ce document est aussi disponible en français.*

---

Available on the Parliamentary Internet:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business – Senate – 40<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session)

Hard copies of this document are also available by contacting the Senate Committees Directorate at 613-990-0088 or by e-mail at [clocol@sen.parl.gc.ca](mailto:clocol@sen.parl.gc.ca).

	<b>Page</b>
MEMBERS	
ORDER OF REFERENCE	
PREFACE	
INTRODUCTION .....	1
STRENGTHENING PART VII OF THE <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i> .....	3
THE ROLE OF FEDERAL INSTITUTIONS .....	5
A. Key players.....	5
B. Designated institutions .....	5
C. Other institutions.....	6
ACTION TAKEN SINCE 2005.....	7
A. Awareness.....	7
B. Interdepartmental cooperation .....	10
C. Positive measures.....	12
D. Consultation .....	16
E. Program delivery .....	21
F. Accountability.....	24
G. Regulations .....	27
H. Initiatives.....	29
INTERPRETATION BY THE COURTS .....	35
TAKING ACTION: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS .....	39



# CONTENTS

---

	<b>Page</b>
A. Respecting Parliament’s intent .....	40
B. Providing leadership for the implementation of Part VII .....	41
1. Organizational culture .....	41
2. Canadian Heritage .....	43
C. Monitoring federal institutions .....	44
1. Positive measures: recognition of needs, consultation and linguistic impact of decisions .....	44
2. Accountability .....	47
3. Joint action: regional federal institutions and provincial governments .....	49
4. Regulations .....	51
D. Making the link between service delivery and community development.....	52
1. Changes in the country’s linguistic make-up and substantive equality .....	52
2. Consistent implementation of the Act .....	54
CONCLUSION .....	58
APPENDICES:	
A. List of Recommendations .....	i
B. List of Witnesses.....	iv
C. List of Briefs.....	xi
D. Excerpts from the <i>Official Languages Act</i> .....	xii
E. Designated institutions for implementation of Part VII of the <i>Official Languages Act</i> .....	xiv

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES  
40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session**

The Honourable Maria Chaput  
*Chair*

The Honourable Andrée Champagne, P.C.  
*Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Pierre-Hugues Boisvenu  
\*James Cowan (or Claudette Tardif)  
Pierre De Bané, P.C.  
Suzanne Fortin-Duplessis  
\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)  
Rose-Marie Losier-Cool  
Michel Rivard  
Judith Seidman  
Claudette Tardif

\*Ex officio members

*Other Senators who have participated from time to time in this study:*  
The Honourable Senators Brazeau, Comeau, Dawson, Goldstein (retired), Jaffer, Keon (retired), Kinsella, Martin, Mockler, Munson, Murray, P.C., Neufeld, Nolin, Pépin, Poulin, Ringuette, Robichaud and Runciman

*Analyst from the Parliamentary Information and Research Service of the  
Library of Parliament:*

Marie-Ève Hudon

*Committee Clerks:*

Éric Jacques  
Danielle Labonté  
Josée Thérien

*Committee Assistant:*

Louise Archambeault

## **ORDER OF REFERENCE**

---

Excerpt from the *Journals of the Senate*, of Wednesday, 24 March 2010:

The Honourable Senator Chaput moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich:

That the Standing Senate Committee on Official Languages be authorized to study and to report on the application of the *Official Languages Act* and of the regulations and directives made under it, within those institutions subject to the Act;

That the committee be authorized to study the state of the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*, particularly the action taken by federal institutions following the amendments to the Act in November 2005;

That the committee be authorized to study the extent to which the Olympic and Paralympic Games, and in particular the opening ceremony, reflected Canada's linguistic duality and to examine the report of the Commissioner of Official Languages on this matter;

That the committee be authorized to study the realities of English-speaking communities in Quebec, particularly the various aspects affecting their development and vitality (e.g., community development, education, youth, arts and culture, health);

That the committee be authorized to study the reports and documents of the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, the President of the Treasury Board, and the Commissioner of Official Languages, and any other subject concerning official languages;

That the documents received, evidence heard and business accomplished on this subject by the committee since the beginning of the first session of the 39<sup>th</sup> Parliament be referred to the committee;

That the committee report from time to time to the Senate but no later than December 31, 2010, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until June 30, 2011.

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

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

Over the course of the past two Parliaments, the Standing Senate Committee on Official Languages has conducted an in-depth study of the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* for the purpose of evaluating the action taken by federal institutions since the Act was amended in November 2005.

The committee made several preliminary observations in a progress report tabled in the Senate in June 2008. The current report reflects evidence heard since 28 May 2007. The committee held 34 meetings on this subject and heard 53 witnesses, represented by 115 spokespersons.

During the study, we saw that several federal institutions have shown initiative and originality when implementing the commitment set out in section 41 of the Act. The government has taken steps to encourage federal institutions to respect this commitment. For example, it carried out awareness campaigns, published a guide for federal institutions, and renewed its own commitment to linguistic duality by releasing the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality*.

Despite this progress, the committee notes that four-and-a-half years after the Act was amended there is still less concrete action than we would have hoped to see. Some federal institutions are slow to act because they do not fully understand the scope of their duties. We would like to emphasize that the entire federal government is responsible for taking positive measures and that a failure to comply with this obligation can now be taken to a court. In *Picard*, the Federal Court of Canada recently ruled that, under Part VII of the Act, a federal institution can be required to take positive measures to respect the rights of the country's two linguistic communities.

We believe that the government must provide more guidance to federal institutions and must do so in a way that makes Parliament's intent clear. Our former colleague, the Honourable Jean-Robert Gauthier, fought tirelessly to strengthen the binding nature of Part VII of the *Official Languages Act*. He felt that the Act had to become a "watchdog" rather than a "lapdog." We have always supported his efforts and, through this report, we hope to honour our late colleague's contribution to the advancement of Canada's linguistic duality. Our observations and recommendations have but one goal: to honour the commitment made by the Parliament of Canada in November 2005.

Maria Chaput

*Chair*

Andrée Champagne, P.C.

*Deputy Chair*



# IMPLEMENTATION OF PART VII OF THE OFFICIAL LANGUAGES ACT: WE CAN STILL DO BETTER

---

*"I believe that on the occasion of the 40<sup>th</sup> anniversary of the Official Languages Act, we need to take a step forward and act positively by giving ourselves the means to go further in service delivery and to ensure that these services are genuinely accessible and adapted to the needs of the communities. ... Ultimately, changing structures, definitions and obligations does not lead to much if the change is not followed by concrete action. What concerns me in Canada is that the whole philosophy of linguistic accommodation was developed by the courts, rather than by government."*

The Honourable Michel Bastarache<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Since the spring of 2007, the Standing Senate Committee on Official Languages (hereinafter referred to as "the committee") has been studying the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* as amended by *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*.<sup>2</sup> The latter had three objectives: make it clear that the commitment in Part VII is binding in law; require all federal institutions to implement this commitment; and provide a power of recourse enabling the courts to monitor the government's application of the commitment. The legislation received royal assent on 25 November 2005.

The committee established the following objectives for its study of the action taken by federal institutions:

- Take stock of the progress made and new initiatives taken by federal institutions to support the development of official language minority communities (OLMCs) and the promotion of linguistic duality;
- Assess how changes to Part VII of the Act have affected OLMCs;
- Assess the effectiveness of coordination mechanisms established by the federal government to ensure implementation of Part VII;
- Identify best practices and areas in need of improvement;

---

<sup>1</sup> The Honourable Michel Bastarache, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 11, 26 October 2009, pp. 41 and 51.

<sup>2</sup> *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, S.C. 2005, c. 41.

- Examine the federal government’s process to define “positive measures”<sup>3</sup> and determine OLMCs’ involvement in that process.

The committee questioned many witnesses, including key stakeholders involved in implementing Part VII, the Commissioner of Official Languages, several designated and non-designated institutions, and OLMC representatives.

As the months passed, the committee noted a lack of consistency in the implementation of Part VII. Some federal institutions are doing a very good job, while others do not fully understand the scope of their duties. The government has taken steps to encourage federal institutions to uphold the commitment in section 41 of the Act, but there is still some distance to go before we achieve full implementation of Part VII. For that reason, the Committee is making a number of recommendations, to help federal institutions do even better.

This document reports on the evidence received over the past three years and is divided into five sections. The first examines the proposals leading to the adoption of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*. The second outlines the role of federal institutions in implementing Part VII. In the third section, the report summarizes federal initiatives following amendment of the Act in November 2005. The fourth focuses on the courts’ interpretation of the scope of the amended Part VII, and the fifth sets out the committee’s observations and recommendations based on the evidence received.

---

<sup>3</sup> The term “positive measures,” as set out in subsection 41(2) of the Act, is used throughout the report.

"... I will be very pleased at the desire here to make the Official Languages Act binding so that federal departments and institutions aware of this act will know that it is not about lip service, but principles that must be respected."

The Honourable Jean-Robert Gauthier<sup>4</sup>

## **STRENGTHENING PART VII OF THE OFFICIAL LANGUAGES ACT**

This section traces the proposals that led to Part VII of the *Official Languages Act* being strengthened. Why were these provisions strengthened? What was Parliament's intent when it amended the Act in 2005?

Part VII of the Act is rooted in section 16 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This section recognizes that the two official languages have equal status and establishes the principle of advancing "the equality of status or use of French and English."<sup>5</sup> Part VII was included in the 1988 *Official Languages Act* and was the subject of a lengthy debate on the type of obligations it imposed on federal institutions.

For its part, the federal government argued that the commitment under section 41 of the Act was strictly a political one. In other words, it did not place any binding obligation on federal institutions or establish any right that could be enforced by the courts. This viewpoint was expressed repeatedly, both in policy documents<sup>6</sup> and in court cases.<sup>7</sup> On the other hand, OLMCs maintained that Part VII imposed on federal institutions a positive obligation to act. These institutions had to take action to promote the development of communities and foster the recognition of French and English. Any failure to meet this obligation could have legal ramifications. Between 1988 and 2005, various commissioners of official languages expressed their dissatisfaction regarding the system for implementing Part VII and repeatedly called on the government to clarify its legal scope.

The Honourable Senator Jean-Robert Gauthier tabled a private member's bill in the Senate to end the debate on the scope of Part VII. The legislative proposal

<sup>4</sup> The Honourable Jean-Robert Gauthier, *Debates of the Senate (Hansard)*, 1<sup>st</sup> Session, 38<sup>th</sup> Parliament, Vol. 142, No. 3, 6 October 2004.

<sup>5</sup> *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, R.S.C. 1985, App. II, No. 44, schedule B.

<sup>6</sup> See section 16, *Official Languages Accountability and Coordination Framework* in Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, Action Plan for Official Languages*, Ottawa, 2003, p. 66.

<sup>7</sup> *Le Forum des maires de la Péninsule acadienne v. The Canadian Food Inspection Agency* [2003] FC 1048, par. 45 and 46; *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* [2001] FCT 239, par. 55.



died on the *Order Paper* three times.<sup>8</sup> Bill S-3 was tabled in the Senate on 6 October 2004. The proposed changes focused on three objectives: to clarify that the commitment in Part VII is binding in law; to impose a requirement on all federal institutions to implement this commitment; and to make the obligations the subject of court remedies.

*An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)* was passed by the House of Commons on 17 November 2005, and by the Senate on 22 November 2005. It received royal assent on 25 November 2005. The legislation made three amendments to the Act:

- **Added subsection 41(2).** This subsection imposes the obligation on every federal institution to ensure that positive measures are taken to enhance the vitality of OLMCs and support their development, and foster the use of English and French in Canadian society. This duty must be carried out in accordance with provincial jurisdictions and powers.
- **Added subsection 41(3).** The Governor in Council may make regulations prescribing the manner in which federal institutions are to carry out their obligations under Part VII.
- **Amended section 77.** An application can be made to the Federal Court regarding a breach of the obligations set out in Part VII.<sup>9</sup>

The Parliament of Canada thus showed its support for strengthening Part VII of the Act. Parliamentarians wanted to ensure that Part VII had a real impact on the development of OLMCs and the promotion of English and French. It was no longer merely a statement of intent. The amended Act recognized that federal institutions are obliged to implement the federal government's commitment.

In the spring of 2007, the committee launched a study to evaluate how federal institutions were giving practical effect to Parliament's commitment of November 2005. The study was carried out over three years, and members heard from some 53 witnesses represented by 115 spokespersons.

---

<sup>8</sup> The first bill was introduced during the 1<sup>st</sup> Session of the 37<sup>th</sup> Parliament (S-32). The second bill was introduced during the 2<sup>nd</sup> Session of the 37<sup>th</sup> Parliament (S-11). The third bill was introduced during the 3<sup>rd</sup> Session of the 37<sup>th</sup> Parliament (S-4).

<sup>9</sup> See Appendix D for relevant excerpts from the *Official Languages Act*.

*"The changes brought to the Official Languages Act in November 2005 make the obligation of each federal institution to take 'positive measures' enforceable. Each one must therefore closely examine the way it meets its mandate in this respect."*

Canadian Heritage<sup>10</sup>

## THE ROLE OF FEDERAL INSTITUTIONS

This section provides a brief overview of the role of federal institutions in implementing Part VII of the Act. What is the role of the key players? What is the difference between designated institutions and other federal institutions?

### A. KEY PLAYERS

**Canadian Heritage** is designated in the Act to coordinate implementation of Part VII. It is also responsible for coordinating implementation of the *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013*.<sup>11</sup>

**Justice Canada** gives federal institutions legal advice on application of the Act. It also monitors issues that may involve the government's constitutional and legal obligations regarding official languages.

The **Treasury Board** encourages federal institutions to take Part VII into account when planning and implementing their departmental activities. In fact, Treasury Board submissions must describe the impact of the institution's initiatives on "the vitality and development of English and French minority communities in Canada and the full recognition and use of both English and French in Canadian society".<sup>12</sup> Treasury Board also supports the activities of official language champions and regional federal councils, which facilitate cooperation between federal institutions and OLMCs.

The **Office of the Commissioner of Official Languages** ensures that the Act is upheld. It is authorized to investigate complaints, report findings and make recommendations.

### B. DESIGNATED INSTITUTIONS

In August 1994, the Government of Canada approved an accountability framework for implementing sections 41 and 42 of the Act. Certain federal

<sup>10</sup> Canadian Heritage, *Guide for Federal Institutions. Official Languages Act: Part VII – Promotion of English and French*, Ottawa, 2007, p. 9.

<sup>11</sup> Government of Canada, *Roadmap for Canada's Linguistic Duality 2008–2013: Acting for the Future*, Ottawa, 2008.

<sup>12</sup> Treasury Board, *A Guide to Preparing Treasury Board Submissions – Appendix E: Official Languages*.

institutions were designated to submit an annual action plan and a report of results achieved to Canadian Heritage. These institutions, of which there are now 31, operate in key areas that have an impact on the development of OLMCs.<sup>13</sup> The annual report on official languages produced by Canadian Heritage provides a summary of the reports submitted by each designated institution. These institutions appoint a departmental coordinator responsible for implementing section 41.

### **C. OTHER INSTITUTIONS**

Part VII of the Act applies to all federal institutions. Non-designated institutions are not required to report to Canadian Heritage but must still contribute to carrying out the federal government's commitment under section 41. They are also expected to document how they implement this commitment, for example, in the *Departmental Performance Report* or in the *Report on Plans and Priorities* that they submit annually to Treasury Board.

---

<sup>13</sup> See Appendix E for the list of designated institutions.

*"Instead of talking about obligations, people are talking about opportunities in figuring out ways to give a community something that might be useful for everyone. This is in keeping with the spirit of Part VII. We refer to it as a reflex but it is also a spirit."*

Graham Fraser, Commissioner of Official Languages<sup>14</sup>

## **ACTION TAKEN SINCE 2005**

This section outlines federal institutions' activities pursuant to the amendments made in November 2005. What mechanisms were established to guide them? How has the federal government implemented the commitment made in Part VII? Are there any best practices that deserve mention? Are there any areas where implementation is slower? Do the various stakeholders agree on what is meant by positive measures?

### **A. AWARENESS**

In December 2005, the Clerk of the Privy Council asked federal institutions to review their mandate, taking into account amendments to the Act. As part of this exercise, each institution was asked to:

- Review all activities and determine whether their implementation respects the requirements of section 41;
- Identify any necessary improvements;
- Determine ways to implement these improvements.<sup>15</sup>

In the year following the adoption of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, Canadian Heritage and Justice Canada conducted a cross-country tour to inform federal institutions of the amendments to the Act.

Three tools were developed to assist federal institutions: the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*,<sup>16</sup> the *Official Languages Management Framework*<sup>17</sup> and the *Guide for Federal Institutions*.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 16, 4 June 2007, p. 39.

<sup>15</sup> Canadian Heritage, 2007, p. 9.

<sup>16</sup> Government of Canada, 2003, pp. 63–72.

<sup>17</sup> Government of Canada, *Canada's Linguistic Duality: A Framework to Manage the Official Languages Program*, Ottawa, 2005.

<sup>18</sup> Canadian Heritage, 2007.

Each federal institution is expected to:

- Raise employees' awareness of the needs of OLMCs and the government's commitments under Part VII;
- Determine whether its policies and programs have an impact on the promotion of linguistic duality and the development of OLMCs, from the initial elaboration of policies through to their implementation, including the devolution of services;
- Consult affected publics as needed, especially OLMC representatives, in connection with the development and implementation of policies and programs;
- Be able to describe its actions and demonstrate that it has taken the needs of the OLMCs into consideration;
- Once it has been determined that impacts exist, plan activities for the following year and in the longer term; present the expected outcomes, taking into account budget considerations, to the greatest extent possible; and provide for results assessment mechanisms.

Many of the federal institutions that appeared before the committee had carried out awareness activities. The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), for example, stated as follows:

Systematically, when a new commissioner arrives, he or she is informed about a range of issues, including official languages. They are told about the responsibilities of the commission in the area of official languages. The fact that we are a designated organization means that we must take into account the realities and needs of the communities in our decision-making. All the executive directors and the secretary general are aware of the commission's responsibilities.<sup>19</sup>

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) launched an employee awareness campaign. An RCMP representative explained the campaign's objective in these words: "It is a question of changing the ideology. We try to not only represent the *Official Languages Act* and explain it in terms of a law and an obligation but to show that it is an operational asset and an advantage for ourselves and for the Canadian population."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 7, 25 May 2009, p. 22.

<sup>20</sup> Royal Canadian Mounted Police, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 13, 23 November 2009, p. 15.

The *Guide for Federal Institutions* gives senior managers a special role regarding employee awareness.<sup>21</sup> Committee hearings showed that not all federal institutions understand the importance of this approach. According to the Commissioner of Official Languages, "Often, in hierarchical departments, where there is a top-down approach, innovation and openness to a collaborative approach are hampered."<sup>22</sup> The Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) echoed this view:

People working on the ground have a great deal of initiative and are stalled by people who are higher up. In other cases, there is a will in the upper echelons, but there might not necessarily be a desire to do things at a lower level. I must say that if the desire does not come from above, things will not work, regardless of the degree of initiative or intelligence of employees making suggestions.<sup>23</sup>

A representative from the Assemblée communautaire fransaskoise provided a similar viewpoint: "Based on our experience, some officials are willing to comply with the spirit of Part VII, but it depends on the individual who has the position. When that person leaves, what has already been accomplished is called into question or everything has to be started again from scratch."<sup>24</sup>

In 2007–2008, the Commissioner of Official Languages recommended that "the Clerk of the Privy Council ensure deputy ministers' annual performance reviews include efforts to implement the *Official Languages Act* in its entirety, especially Part VII."<sup>25</sup> A deputy minister appearing before the committee recognized that:

Canada's public service is a bilingual institution that works in both official languages wherever it is. Assistant deputy ministers and deputy ministers have a special responsibility. ... I think that is one of the responsibilities that comes with the titles we have.<sup>26</sup>

In conclusion, various activities have been carried out in recent years to make federal institutions aware of their obligations under Part VII. However,

<sup>21</sup> Canadian Heritage, 2007, pp. 10–11.

<sup>22</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 1, 3 December 2007, p. 22.

<sup>23</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 14, 7 December 2009, p. 32.

<sup>24</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 4, 10 May 2010, p. 70.

<sup>25</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2007–2008*, Ottawa, 2008, p. 34.

<sup>26</sup> Western Economic Diversification Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 12, 2 November 2009, p. 21.

testimony before the committee showed that not all institutions have managed to integrate the spirit of the 2005 amendments to the Act into their corporate culture.

## B. INTERDEPARTMENTAL COOPERATION

In terms of Part VII, the purpose of interdepartmental cooperation is to encourage federal institutions and OLMCs to develop long-lasting working relationships. Pursuant to its mandate under section 42, Canadian Heritage encourages and promotes a coordinated approach to federal institutions' implementation of the government's commitment. The department also supports the Network of National Coordinators responsible for implementing section 41. The network encourages the sharing of information and best practices, and helps federal institutions meet their obligations under Part VII. Each designated institution must appoint a national coordinator, and some non-designated institutions have appointed one as well. The network's activities came up repeatedly during the public hearings.

Canadian Heritage also reaches out to federal institutions through various communications activities, such as *Bulletin 41-42*, the departmental Web site and the *Guide for Federal Institutions*. In March 2005, the department posted examples of best practices in interdepartmental coordination.<sup>27</sup> It also launched *Gateway 41* in May 2008. This intranet site offers a virtual resource centre for national coordinators and aims to create a community of practice among federal institutions through interactive communications, accessible at any time.<sup>28</sup> Since then, Canadian Heritage has posted a new collection of federal best practices with a view to "fostering their dissemination and encouraging excellence and innovation."<sup>29</sup>

The federal administration has two means of promoting interdepartmental cooperation: official language champions and regional federal councils. The role of the official language champions is to promote respect for linguistic duality within their institution and ensure compliance with the Act, particularly Part VII. Representatives of Canadian Heritage stated that, "the champions' network, which previously concerned itself very little with Part VII, is now doing so on a very regular basis."<sup>30</sup> According to its president, Treasury Board organizes "a

<sup>27</sup> Canadian Heritage, "Official Languages Act: Best Practices in Interdepartmental Coordination," [http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill\\_s6-eng.cfm](http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s6-eng.cfm) (accessed 10 May 2010).

<sup>28</sup> Canadian Heritage, "Gateway 41: A virtual community ... real results," [http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/bulletin/vol14\\_no3/104-eng.cfm](http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/bulletin/vol14_no3/104-eng.cfm) (accessed 10 May 2010).

<sup>29</sup> Canadian Heritage, "Good Practices: Implementation of Section 41 of the *Official Languages Act*," <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/ci-ic/llo-ola-eng.pdf> (accessed 10 May 2010).

<sup>30</sup> Canadian Heritage, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 23 March 2009, p. 15.

best practices event every year. It gives the Treasury Board Secretariat an excellent opportunity to share examples of good practices with all institutions.”<sup>31</sup>

The regional federal councils can establish official language committees that coordinate federal activities to implement Part VII. During its appearance before the committee, an FCFA representative cited the federal councils as an example of a best practice: “One of the best practices I have seen was through the senior provincial-federal councils coming together with an official languages component. Across the country, there used to be senior federal councils with funds to look after official languages.”<sup>32</sup>

From 2000 to 2009, Canadian Heritage funded the Interdepartmental Partnership with the Official Language Communities (IPOLC), which had been established to strengthen cooperation between OLMCs and federal institutions. The program provided participating federal institutions with an additional source of funding other than their own contributions so that they could carry out their responsibilities under section 41.

In 2008, witnesses told the committee that cancelling the IPOLC could jeopardize some federal institutions’ activities in support of OLMCs. For example, the National Film Board (NFB) stated that the “NFB’s commitment to minority language communities will continue, but the loss of resources available through this program, on top of an already very tight budget, will undoubtedly hurt our activities.”<sup>33</sup> The government eventually cancelled the program and, as the Minister of Canadian Heritage and Official Languages explained, “Many federal institutions have incorporated the IPOLC objectives and have met those objectives. The program was a success, but it was also a project to be implemented over a set period of time; it was not an ongoing project.”<sup>34</sup> The committee regrets that this program was not renewed, since it was a genuine incentive to strengthen federal institutions’ commitment to OLMCs.

In March 2009, community organizations lodged complaints with the Commissioner of Official Languages, claiming that the government had not consulted prior to the program’s cancellation. Canadian Heritage officials stated

<sup>31</sup> The Honourable Vic Toews, President of the Treasury Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 9, 15 June 2009, p. 8.

<sup>32</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 7 December 2009, p. 29.

<sup>33</sup> National Film Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 5, 28 April 2008, p. 20.

<sup>34</sup> The Honourable James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 23 March 2009, p. 17.



that consultations were not possible since the decision to end the IPOLC was part of the government's strategic review of programs and expenditures, and there are usually confidentiality rules associated with this review.<sup>35</sup> The committee expressed its concerns on this subject in a report tabled in June 2009.<sup>36</sup>

Therefore, the evidence received by the committee confirmed that full implementation of Part VII of the Act requires a collaborative approach. Federal institutions with access to coordination and cooperation mechanisms increase their chances of success.

### **C. POSITIVE MEASURES**

Pursuant to the amendments enacted in November 2005, federal institutions must take positive measures to enhance the vitality and support the development of OLMCs, and foster the use of English and French in Canadian society. Provincial jurisdiction and powers must be respected when carrying out these measures.

Subsection 41(2) provides for positive measures but does not define their scope. Parliament did not intend for federal institutions to interpret the scope in a limited way. The government has not clearly defined the concept thus far, which has its advantages and disadvantages. On the one hand, federal institutions have tremendous flexibility in the initiatives they can implement. On the other hand, in some cases, a lack of structure can lead to a lack of action or understanding regarding the choice of measures.

When appearing before the committee, representatives of Canadian Heritage and Justice Canada seemed hesitant to define the scope of subsection 41(2). Early in the committee's study, these two departments refused to define "positive measures" since the FCFA had an appeal before the Federal Court of Canada at the time. Once the FCFA and the Government of Canada reached an out-of-court settlement in June 2008, there should have been no need to reserve comment. However, in June 2009, the Minister of Justice told the committee that he could not share his legal advice, invoking solicitor-client privilege.<sup>37</sup>

In its *Annual Report 2007–2008*, Canadian Heritage did not clearly define "positive measures." According to the report, institutions "look for creative ways

---

<sup>35</sup> Canadian Heritage, 23 March 2009, p. 16.

<sup>36</sup> Standing Senate Committee on Official Languages, *Francophone Arts and Culture: Living Life to its Fullest in Minority Settings*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, June 2009.

<sup>37</sup> The Honourable Robert D. Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 8, 1 June 2009, pp. 23 and 34.

to contribute to the government's efforts."<sup>38</sup> In March 2009, Canadian Heritage gave a very broad definition, recognizing that "anything that supports the communities is a 'positive measure.'"<sup>39</sup>

Parliamentarians find that this lack of clarity and detail in the definition poses significant challenges. How can you determine whether federal institutions are meeting their obligations under subsection 41(2)? How can you measure their progress? In its study, the committee sought to better understand the definition of "positive measures."

Early in the public hearings, witnesses stated that the lack of a clear definition meant that some federal institutions could avoid taking action:

When we talk about positive measures, officials step back, saying that they do not know exactly what that is. There is currently no clear definition of the term "positive measures." Failing that, officials prefer to do nothing.<sup>40</sup>

I believe there is a problem on the part of senior management, who do not really know how to do it. They know what their obligations are, but they may not know how to set about this.<sup>41</sup>

The departments are so big that it is no small feat to retool the machine and ensure that communities' needs are recognized. Unfortunately, until now, we have not seen many concrete actions in support of community development.<sup>42</sup>

Witnesses eventually managed to sketch their own definition of the concept:

Given that there is no clear definition that has been set out by the government or by authorities, we try to decide, within our own mandate, how we can take positive measures for our communities. ... For example, we help our colleagues at the Treasury Board Secretariat review submissions to ensure that they are not biased and rather

<sup>38</sup> Canadian Heritage, *Annual Report 2007-2008. Volume 2: Achievements of designated federal institutions. Implementation of section 41 of the Official Languages Act*, Ottawa, 2008, p. 4.

<sup>39</sup> Canadian Heritage, 23 March 2009, p. 14.

<sup>40</sup> Alliance des radios communautaires du Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 16, 28 May 2007, pp. 20 and 21.

<sup>41</sup> Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 17, 11 June 2007, p. 15.

<sup>42</sup> Assemblée de la francophonie de l'Ontario, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 6, 12 May 2008, p. 30.

present a positive vision. We encourage them to give departments advice to help promote positive measures.<sup>43</sup>

Of course, it has to do with supporting our communities. ... [A]ny act that facilitates citizens' involvement in their community's economy.<sup>44</sup>

The way I would define it is if there is a positive impact on the person receiving the services.<sup>45</sup>

A positive measure is an action taken by the government or an institution to produce an actual result. ... It could include actions focused on official language minority communities with a view to enhancing true equality of status between English and French in Canadian Society.<sup>46</sup>

In the context of a public process, a positive measure is to determine whether there are any official language issues, and whether the market can deal with them.<sup>47</sup>

The first thing that comes to mind when one hears the term "positive measures," is that it must be something beneficial, that it must have some positive fallout for the [F]rancophone communities. The term "measure" implies that we must act, that we must be proactive and innovative.<sup>48</sup>

[A] positive measure is a measure that makes a difference. ... This is a way of finding this out, and especially, it is an approach that could be used as part of targeted policies with a view to making a difference with regard to a specific group.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Canada Public Service Agency, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 28 January 2008, p. 38.

<sup>44</sup> The Honourable Denis Lebel, Minister of State for the Economic Development Agency of Canada for Regions of Quebec, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 12, 16 November 2009, p. 38.

<sup>45</sup> The Honourable Leona Aglukkaq, Minister of Health, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 10, 5 October 2009, p. 35.

<sup>46</sup> Minister of Public Safety, Response to Questions After the Royal Mounted Police's Appearance Before the Standing Senate Committee on Official Languages on 23 November 2009, sent on 24 March 2010.

<sup>47</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 25 May 2009, p. 22.

<sup>48</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 4, 26 April 2010, p. 32.

<sup>49</sup> Human Resources and Skills Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 4, 3 May 2010, p. 54.

It is an initiative that enables you to move forward on an issue or in a culture or in a way of interacting with society, a community or an organization. The responsibility for implementing the “positive measure” is assigned to someone. Bringing about a positive attitudinal change in relation to an issue, a community or a piece of legislation is, in itself, a “positive measure”. It means being proactive and agreeing to work with the recipient of the “positive measure” — but in a win-win situation; in other words, not to the detriment of a department’s ability to provide a program to someone else, for example.<sup>50</sup>

In an investigation report tabled in October 2007, the Commissioner of Official Languages stated that a positive measure is “[A]n action the government or its institutions take to produce a real, or meaningful, effect on official language minority communities, while contributing to the equality of status of the two official languages in Canadian society.”<sup>51</sup> In 2007–2008, the Commissioner suggested three principles to guide the activities of federal institutions regarding positive measures:

- A proactive and systematic approach and targeted treatment (Part VII “reflex”);
- The active participation of Canadians; and
- A continuous process for improving programs and policies related to Part VII.<sup>52</sup>

To add to discussions on positive measures, the committee asked a group of law students at the University of Ottawa to testify regarding their research project on implementation of Part VII. In their brief, the students:

- Identified the beneficiaries under Part VII;
- Measured the impact of the new Part VII on OLMCs by proposing a new reading of the Act that is more consistent with its purposes;
- Defined the concept of “positive measures”;
- Proposed a method for applying Part VII to concrete situations in order to identify negative measures and determine when a positive measure could be required of an institution; and

<sup>50</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p. 79.

<sup>51</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Investigation of Complaints Concerning the Federal Government’s 2006 Expenditure Review*, final report, Ottawa, October 2007, pp. 8 and 9.

<sup>52</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, 2008, p. 7.

- Suggested a new direction for the commitment by federal institutions by encouraging greater emphasis on the community aspect.<sup>53</sup>

According to the students, a measure is considered positive if it has “beneficial, lasting and tangible”<sup>54</sup> effects for OLMCs.

In conclusion, the evidence showed that the concept of positive measures involves a number of elements: impact, concrete result, reflex, change in attitude, innovation, being proactive and making a difference.

#### **D. CONSULTATION**

In the *Guide for Federal Institutions*, Canadian Heritage stated that federal institutions are responsible for “consulting affected publics as required, especially representatives of official language minority communities, particularly in connection with the development or implementation of policies and programs.”<sup>55</sup> Under subsection 43(2) of the Act, Canadian Heritage, as the coordinating department, is required to consult the public in the development of policies and review of programs relating to the commitment in Part VII.

Several witnesses reminded the committee that the new Part VII requires federal institutions to take into account the needs of OLMCs in all of their activities. These communities have an important role to play in defining positive measures, and their participation is critical when developing programs and policies intended to meet their needs. The following are excerpts from committee evidence:

The agency’s strength lies in its ability to interact directly and regularly with regional stakeholders and provide financial support for economic development projects created by and for communities. ... We believe working extensively with the communities and consulting the various Quebec organizations to be essential, as it allows us to improve our services.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau and Mélanie Roy (Bachelor of Laws students, Common Law Section, Faculty of Law, University of Ottawa), *The Future of Official Language Minority Groups and the Commitment by Federal Institutions: Part VII of the Official Languages Act as a Tool for Achieving Substantive Equality*, report prepared under the supervision of Mark Power, 29 March 2010, p. 6.

<sup>54</sup> Students in the University of Ottawa, Faculty of Law, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 29 March 2010, p. 9.

<sup>55</sup> Canadian Heritage, 2007, p. 11.

<sup>56</sup> The Honourable Denis Lebel, Minister of State for the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, 16 November 2009, pp. 37 and 38.

A proactive approach presupposes that the government should be the first to consult and obtain the information it needs in order to implement programs through which it will meet its obligations.<sup>57</sup>

The new obligations in Part VII are interesting because they open the door to a new type of collaborative relationship with the communities.<sup>58</sup>

Each time I meet with groups, I take the time to tell them that they have to think about what it means for them. ... It is extremely important for communities to think about this, because each community has different needs, a different relationship with different institutions.<sup>59</sup>

When [people] come before us and describe their needs and even possible solutions, we have what we need to make decisions as a commission, to establish activities or programs.<sup>60</sup>

Measures must be introduced so that the communities can influence all development stages of the policies and programs that have an impact on them, but especially, the federal institutions must be compelled to show how they have consulted the communities and how they plan to respond to the needs expressed during those consultations. In that respect, federal institutions must be accountable for the measures they take to support the development and vitality of our communities. ... To me, a "positive measure" is decided upon with a community. The department should meet with the community, state its mandate and establish what can be done within the community and how to work with it.<sup>61</sup>

[T]he government should engage with minority language communities by collaborating more with the communities and minority language institutions in order to meet their specific needs, and especially to effectively counter assimilation. Federal institutions must collaborate with minority language institutions that already do this and do it well.<sup>62</sup>

I think that this is a consultation, a real dialogue, it is an exchange regarding our needs that can eventually raise awareness.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 56.

<sup>58</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 3 December 2007, p. 22.

<sup>59</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 4 June 2007, pp. 40 and 41.

<sup>60</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 25 May 2009, p. 23.

<sup>61</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 7 December 2009, pp. 26 and 34.

<sup>62</sup> Students in the University of Ottawa, Faculty of Law, 29 March 2010, p. 8.

<sup>63</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, 26 April 2010, p. 33.

When we discuss positive measures, it applies both ways. Communities must be consulted and the government must understand the needs of the communities. ... We hope that this will be a proactive measure. It would involve consultation, for the government should not take any measures without consulting the people. We hope that it will be innovative, and that we can really see our communities making progress. ... [T]here must be a balance between the legal approach and partly, the political approach. Much of the approach deals with building relationships with people in departments. That is part of the answer. When we talk about consultation processes, we are talking about building relationships between people. Largely, I think that is a first step. It is often the most constructive, and it builds a long-term relationship.<sup>64</sup>

As a governing entity, we are asking that consultations, whatever the federal institution involved, be carried out on a proactive basis. When we raise this issue, there is always a certain amount of confusion as to what consulting us really means. As far as we are concerned, consultation means an ongoing dialogue and a trusting relationship between the organization that speaks for the community and federal institutions.<sup>65</sup>

On several occasions, Justice Canada was mentioned for its good community consultation practices. According to the Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse, "it is truly a department that regularly consults the provincial *associations de juristes*, it does excellent work and it is truly an equal partner. ... [T]he kind of relationship we have with Justice Canada is truly exemplary."<sup>66</sup> The Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (FAJEFCL) stated that it found Justice Canada "to be proactive and very open to dialogue on official languages."<sup>67</sup> The Justice Minister himself stated that "we understand and recognize it is important that we have this outreach, and that we do what we can to promote linguistic duality, which I think almost all Canadians would agree, is something positive."<sup>68</sup>

Health Canada also has a well-developed process for community cooperation. Representatives from the Société Santé en français stated that the Official

<sup>64</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française et de common law, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 25 February 2008, p. 28.

<sup>65</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p 70.

<sup>66</sup> Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 17, 11 June 2007, p. 16.

<sup>67</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, 26 April 2010, p. 18.

<sup>68</sup> The Honourable Robert D. Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 25 February 2008, p. 15.

Language Community Development Bureau was “entirely aware of what is going on in the communities. They want to help us.”<sup>69</sup> The Consortium national de formation en santé added that “they are meeting the terms of Part VII of the *Official Languages Act* very well.”<sup>70</sup> When appearing before the committee, the Minister of Health testified as follows:

[I]t is commitments to collaboration which has guided my decision making and led to the successful results. I am convinced that the positive results in this important area have flowed directly from the strength of our relationships forged with our principal partners, our consultative committees and our official language communities themselves.<sup>71</sup>

Some witnesses highlighted shortcomings in the consultation process. To date, English-speaking communities in Quebec have felt outside the consultation process established by some federal institutions. These communities are excluded from some of the activities in the *Roadmap (2008–2013)*, such as literacy and early childhood initiatives. The Quebec Community Groups Network (QCGN) testified as follows:

When the federal government establishes policies and programs, they often consult. However, we have to undo what they are thinking to make them consider a different way because their frame of reference is the [F]rancophone community. ... One of our biggest difficulties is with the federal departments because of their frame of reference. All these wonderful people who write the policies for official languages come from Franco-Ontarian or Franco-Manitoban backgrounds. They have this idea of what it is to be [F]rancophone outside of Quebec, which is truly important. However, few have worked with us in Quebec.<sup>72</sup>

Some institutions that target Quebec specifically, like the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, have established productive consultation mechanisms. The Public Service Commission of Canada has also taken a proactive approach to encouraging young English-speakers in Quebec to consider a career in the public service. Public Works and Government Services Canada has taken steps to promote the recruitment of English-speakers in Quebec.

<sup>69</sup> Société Santé en français, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 9 March 2009, p. 18.

<sup>70</sup> Consortium national de formation en santé, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 9 March 2009, p. 19.

<sup>71</sup> The Honourable Leona Aglukkaq, Minister of Health, 5 October 2009, p. 27.

<sup>72</sup> Quebec Community Groups Network, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 23 March 2009, p. 34.



In other institutions, cooperation with English-speaking communities is developing slowly for a variety of reasons. Shared jurisdictions or the lack of resources can complicate the work of federal institutions. Citizenship and Immigration Canada explained the situation in these terms:

For a few years now, English-speaking communities in Quebec have been coming to see us at the department, telling us that we have certain responsibilities towards them under Part VII. Given that there is not enough funding, and because we obviously want to ensure that we do not undermine the Canada-Quebec accord, we worked with those communities to do some research and come up with some best practices. ... We are not yet ready to take action, but instead of helping them do research, we gave them a little money to that end. That is what they needed most.<sup>73</sup>

Quebec's English-speaking communities mentioned a lack of transparency in the use of federal funds transferred for minority language education. The QCGN gave the following evidence:

One of our main messages to our Ottawa partners and friends in the last few years is that when the devolution takes place of services and/or funding to Quebec, it has to come with ways whereby we can follow it and have it apply, or at least our share of it, to us.<sup>74</sup>

Francophone communities sometimes, and perhaps too often, feel left out of the consultation process as well. The FAJEFCL mentioned shortcomings in the relationship between the RCMP and communities.

At the national level, however, we have been in discussion for some two years in order to set up a national RCMP-communities table, but we are not making any progress on the issue. We believe that the RCMP, as a national institution, should be much more proactive, particularly at the national level.<sup>75</sup>

However, the RCMP has established effective consultation mechanisms in some provinces, according to evidence from the *Assemblée communautaire fransaskoise*.<sup>76</sup>

Since 2005, the Commissioner of Official Languages has tabled several investigation reports showing that Part VII of the *Official Languages Act* is not being upheld in some cases. These reports have shown that, quite often, the

---

<sup>73</sup> Citizenship and Immigration Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 12, 2 November 2009, pp. 28 and 29.

<sup>74</sup> Quebec Community Groups Network, 23 March 2009, p. 37.

<sup>75</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, 26 April 2010, p. 19.

<sup>76</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p. 70.

problem lies in the failure of federal institutions to consider the needs and interests of OLMCs in their decision-making.

In conclusion, each federal institution is required to develop its own cooperation mechanisms with OLMCs. It can do so through well-established consultation processes, informal meetings or other mechanisms that enable the institution to understand the community's needs and interests. While some institutions can serve as models, others are still at a very rudimentary stage.

## **E. PROGRAM DELIVERY**

The launch of the Roadmap (2008-2013) in June 2008 increased support for OLMCs and for the promotion of linguistic duality. This horizontal initiative involves 15 federal departments and agencies that made five-year commitments to linguistic duality. It represents only a portion of the Government of Canada's investment in the official languages. The Roadmap complements the existing components of the Official Languages Program, which includes all activities that enable the federal government to deliver on its commitments under the Act. The Horizontal Results-based Management and Accountability Framework<sup>77</sup> supports the implementation of the Roadmap (2008-2013). During its public hearings, the committee heard from 12 of the 15 institutions included under the Roadmap (2008-2013), affording it a good overview of the government's commitment within this horizontal initiative.

In some departments that have a very specific mandate, the delivery of programs to OLMCs is part of organizational culture. This seems to be the case with all regional economic development agencies that appeared before the committee. A representative from Western Economic Diversification stated:

[W]e are lucky, partly because the kind of work we do, the kind of funding we offer, which is usually for short-term projects — one, two, three years or something like that — allows us to target our activities so that we can have a big impact on [F]rancophone communities in Western Canada.<sup>78</sup>

Similarly, the Minister of State for the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) stated:

At ACOA, our official languages are part and parcel of all activities and initiatives within the agency. It is second nature to provide these services. That means that the agency's support for minority-language

---

<sup>77</sup> Government of Canada, *Horizontal Results-based Management and Accountability Framework*, Ottawa, 2009.

<sup>78</sup> Western Economic Diversification Canada, 2 November 2009, p. 19.

communities is not addressed as an obligation but rather as an automatic response to our region's demographic reality.<sup>79</sup>

The Enabling Fund for Official Language Minority Communities of Human Resources and Skills Development Canada was cited as a success story. This Fund serves to coordinate OLMCs' requests for assistance from federal institutions.

A number of witnesses applauded the establishment of the Language Rights Support Program. The FCFA stated that Canadian Heritage showed good faith in this regard and encouraged cooperation with OLMCs. Francophone communities were invited to participate in all stages of program development and were consulted throughout the process. Some agencies questioned the program's effectiveness however in advancing OLMC rights. The Assemblée communautaire fransaskoise stated: "We are having a lot of trouble understanding the program and taking advantage of it because of bureaucratic issues within the structure responsible for managing it."<sup>80</sup> The Honourable Michel Bastarache stated:

I see a fundamental internal contradiction in the new program. It was crafted for what are called "test cases," that is, major constitutional issues that have never been resolved by the courts. The objective of the program is to fund activities that will help to clarify the law, to establish whether the legislation is constitutionally valid and to determine the scope of linguistic protections. How can you negotiate the scope or the existence of a right and the constitutionality of a law? That to me seems to be an impossible task. Mediation can be offered when legislation is implemented or applied. They say that the application of the legislation is not a factor in the program criteria, which include major national issues, key issues of interpretation and determination of the content and the nature of law. However, if there is no discussion about the implementation of the law, the law is simply known. But if there is no agreement as to how it should be applied, why are mediation and discussion imposed? What will there be to discuss?<sup>81</sup>

A representative of the FAJEFCL had a contrasting opinion:

Mediation is certainly taken into account throughout our current judiciary system. ... I think that time will tell whether we are taking a step forward. I see this as something positive ... there is still room for dialogue in order to try to achieve resolution. The fact that mediation is a mandatory part of the procedure cannot be detrimental, in my view.

<sup>79</sup> The Honourable Keith Ashfield, Minister of State for the Atlantic Canada Opportunities Agency, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 13, 23 November 2009, p. 30.

<sup>80</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p. 69.

<sup>81</sup> The Honourable Michel Bastarache (26 October 2009), p. 48.

... The potential for resolution is assessed quite early in the process and, indeed, if there is really room to negotiate, then the case is moved forward.<sup>82</sup>

The mandate of some departments does not allow them to provide direct financial assistance to OLMCs. Yet some of the institutions that the committee met demonstrated that they could still incorporate aspects of Part VII in the development of programs and policies. For example, Human Resources and Skills Development Canada has developed criteria to ensure that its Canada Summer Jobs program supports OLMCs; and under its New Horizons for Seniors Program, the Department held training sessions for OLMCs to help them complete funding applications.<sup>83</sup> Public Works and Government Services Canada showed a consistently positive approach by adopting measures that can “have an impact on the community.”<sup>84</sup> Statistics Canada is another department that has always achieved exemplary results in the implementation of Part VII, even without specific funding.

Various community organizations argued that OLMCs must have the tools to take charge of their development. That means having access to funding to support their development. The Minister of Canadian Heritage and Official Languages stated before the committee: “It is important for the government to provide funding to grassroots organizations that have a very clear understanding of the concerns of new Canadians and the governmental and non-governmental services they require.”<sup>85</sup> The FCFA argued however: “As for community development, which is an essential component for the creation of better services and environments for French-speaking citizens, it was completely absent as a priority in the roadmap, as it had been in the action plan before.”<sup>86</sup> It added that: “This constant erosion of capacities in community organizations will have a negative impact on the development of Canada's [F]rancophone and Acadian communities.”<sup>87</sup>

A number of times over the past two years, the committee heard complaints about the “administrative burden”, the “complexity of federal programs” and

---

<sup>82</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 April 2010), pp. 19-20.

<sup>83</sup> Human Resources and Skills Development Canada, 3 May 2010, p. 45.

<sup>84</sup> The Honourable Christian Paradis, Minister of Public Works and Government Services Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No.14, 7 December 2009, p. 23.

<sup>85</sup> The Honourable James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, 23 March 2009, p. 20.

<sup>86</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 4, 30 March 2009, p. 5.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 6.

“volunteer burnout”. The following statements by the FCFA summarize the issues well:

These are local organizations providing services to the communities. For years, such organizations have worked with very limited means, to the extent that they have difficulty paying qualified staff, or the volunteers are exhausted and have difficulty doing a decent job. It is in that context that we are saying that organizations providing services to [F]rancophones in our communities are having trouble doing their jobs adequately.<sup>88</sup>

In past reports, the committee pointed to the need to reduce the administrative burden on community organizations. Canadian Heritage has taken steps over the past year to streamline its funding process and to reduce processing times for funding applications.

In short, a number of institutions have created programs specifically for OLMCs. Others have incorporated aspects of Part VII in their program and policy development. Others still could make more efforts to do this. Generally speaking, it is recognized that the assistance provided to OLMCs through federal programs makes an essential contribution to their growth and vitality.

## **F. ACCOUNTABILITY**

For the time being, only the designated institutions are subject to a formal accountability mechanism as regards the implementation of Part VII. While most designated institutions perform well, some produce reports with insufficient detail. Others produce more or less results-oriented reports, with activities for the implementation of Part VII being limited to meetings, translation and information sharing. In such cases, it can be difficult to determine the real impact of activities on OLMC development. Designated institutions have nonetheless had a performance measurement tool for a few years already, which was developed by Canadian Heritage to evaluate the results achieved in the implementation of Part VII.<sup>89</sup>

For institutions that are not designated, the government relies on their good will. It expects them to document their efforts to follow through on the commitment set out in Part VII, without a specific accountability mechanism. Institutions can outline how they implement Part VII in their annual *Departmental Performance Report* to Treasury Board. Very few of them actually do this. Some institutions that are not designated have been proactive, submitting a report to Canadian Heritage even though they were not required to do so. This is the case with the Royal Canadian Mounted Police. These reports

---

<sup>88</sup> Ibid., p. 13.

<sup>89</sup> Canadian Heritage, “Official Languages Act: Guide for Implementation and Performance Measurement Tool,” [http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill\\_s5-eng.cfm](http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s5-eng.cfm) (accessed 10 May 2010).

are not public, however, and do not provide a basis for evaluating the results achieved in implementing Part VII of the Act.

In 2008-2009, the FCFA launched an initiative to document the measures demanded by OLMCs and the actions taken by federal institutions to fulfill their obligations under Part VII. The committee also recommended in a report presented in June 2009 that Canadian Heritage work with the FCFA in this regard to ensure that the information gathered is included in the annual report tabled in Parliament.<sup>90</sup> The government did not act on this recommendation.<sup>91</sup> The FCFA indicated that the community sector does not have the tools needed to do this alone.<sup>92</sup>

A number of times during the public hearings, positive measures were compared to the federal government's environmental assessment obligations, as set out in the *Canadian Environmental Assessment Act*. Under this act, federal institutions are required to assess the environmental impact of projects before they are approved. Public participation in the assessment process is strongly encouraged.

A number of witnesses maintained that federal institutions would be well advised to determine the linguistic impact of decisions before they are made. According to the Commissioner of Official Languages, "[The government] has the obligation to conduct an environmental assessment in some cases, while still taking action that would have an impact on minority communities."<sup>93</sup> The FCFA summarized the situation as follows: "Not only do we want to be consulted, but we would like some accountability as to how the community consultations were taken into account. ... And if some aspects are not taken into consideration, we would like an explanation as to why not and the reasoning behind the suggestions that were or were not chosen."<sup>94</sup> The Honourable Michel Bastarache added the following:

What are these "positive measures"? At the very least they serve to ensure that each time services are introduced, the fact that there are two equal communities needing equal access to services of equal quality is considered. From the beginning we must consider possible impacts. What would be the impact of my decision on a minority

---

<sup>90</sup> Standing Senate Committee on Official Languages, June 2009.

<sup>91</sup> Government of Canada, Government Response to the Third Report of the Standing Senate Committee on Official Languages: *Francophone Arts and Culture: Living Life to its Fullest in Minority Settings*, November 2009.

<sup>92</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 30 March 2009, p. 22.

<sup>93</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 4 June 2007, p. 40.

<sup>94</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 7 December 2009, p. 35.

community? Would it have a negative impact? If so, can it still be justified?<sup>95</sup>

Industry Canada has developed a “filter” to ensure that its obligations under the Act are addressed in the programs and policies it develops. An Industry Canada official described this tool as follows:

Industry Canada was one of the first federal departments to develop a rigorous system to ensure that all new programs and policies consider their impact on minority language communities and undertake consultations with them as necessary. This policy imperative, which we call our “official languages filter,” enables us to maintain a clear focus on minority language community development priorities. We know that many other departments have used Industry Canada as an example and have used the filter and adapted it to their needs.<sup>96</sup>

Western Economic Diversification Canada has also taken steps to evaluate the impact of its decisions on OLMC development at every opportunity. A representative of the agency acknowledged that this is one way of providing Francophones in Western Canada with equitable access to the services and programs offered. The Minister of State for Western Economic Diversification stated:

[T]here is a place in our due diligence reports where we take into consideration the impact of our projects and programs on [F]rancophone communities. There is an official language lens for the official language minority communities that we represent.<sup>97</sup>

There are other ways that federal institutions can analyze the linguistic impact of their decisions. They can include the official languages as an aspect of their analysis in presentations to Treasury Board or in their briefs to Cabinet. Among the institutions that appeared before the committee, Public Works and Government Services Canada, Citizenship and Immigration Canada, Human Resources and Skills Development Canada and the Canada Public Health Agency have already taken this approach. This requires “not only managers and seniors managers but also those who are actually doing the program development to ensure that it is factored into those program deliveries.”<sup>98</sup> The *Guide to Preparing Treasury Board Submissions* states:

<sup>95</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 40.

<sup>96</sup> Industry Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 12 April 2010, pp. 8–9.

<sup>97</sup> The Honourable Lynne Yelich, Minister of State for Western Economic Diversification, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 12, 2 November 2009, p. 9.

<sup>98</sup> Canada Public Health Agency, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 19 April 2010, p. 33.

Organizations must ensure that initiatives submitted to the Treasury Board for approval are subject to a systematic analysis of their impact on the organization's capacity to communicate with and provide service to the public in both official languages, on language of work, on the participation of English-speaking and French-speaking Canadians and on ... the full recognition and use of both English and French in Canadian society. In particular, the impact analysis should describe the nature of the impact, how the proposals in the submission take it into account, and the measures taken to ensure that the organization meets its obligations.<sup>99</sup>

With regard to Part VII of the Act, the Guide states:

The organization must describe how the spirit and intent of Part VII of the *Official Languages Act* and the Government of Canada's commitments and duties under that Part VII were respected during the development of the initiative. ... The organization must also indicate whether it has taken measures to consult segments of the public affected by the initiative and, if so, identify the measures in question.<sup>100</sup>

In short, the designated institutions already have tools at their disposal to report on the implementation of Part VII. Some institutions have developed mechanisms to take the linguistic impact of their decisions into account. The committee was unable to determine however whether all the federal institutions it met had developed appropriate reporting mechanisms. Every year, the Commissioner of Official Languages issues report cards evaluating a number of federal institutions' compliance with important aspects of the Act, including Part VII. But these report cards do not evaluate the performance of all federal institutions. Nor is there a specific tool to document the positive measures taken by federal institutions.

## **G. REGULATIONS**

The government has not established regulations to date to guide federal institutions in the implementation of Part VII of the Act. A number of witnesses expressed concern that regulations might be too restrictive, as the following comments illustrate.

I think that a quick settlement would be feared as being too restrictive and contrary to community interests.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Treasury Board, *Guide to Preparing Treasury Board Submissions – Annex E: Official Languages*.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, 25 February 2008, p. 28.



An additional framework might also reduce the needed flexibility, which is an important part of our approach to help the development of our various communities including the [A]nglophone community in Quebec. Under the current framework, we are able to do a good job, while respecting our department's current set-up.<sup>102</sup>

[T]o call those of us who are out there, who claim to have the tools and the right frameworks, to in fact account for what we are doing and to demonstrate the result we are getting. Enhancing those accountability frameworks would be better than giving more pointed, specific frameworks in which to work. The spirit of this element of the Act really rests on people's imagination, enthusiasm, creativity, goodwill, ability to be proactive, et cetera, and the tighter the box, the harder it is to let people run with those things.<sup>103</sup>

We are saying that we need to look at the Act as a whole, go back to the main objectives of the Act, and not necessarily create regulations for every instance of the Act. ... We are not advocating regulation for Part VII. ... Our concern, therefore, is that, by adding regulations to Part VII, people would choose to comply with the bare minimum.<sup>104</sup>

Regulations would probably make it very restrictive and would be questionable. We have a great deal of flexibility to operate within our programs now and promote French-language rights to French-language minorities. Putting specific regulations in place — rules, I guess — would be a restrictive way to go in our opinion. We have the flexibility now to operate within our program, and, as far as I am concerned, that is the way we should stay. I do not see regulations as being beneficial at all.<sup>105</sup>

In 2008, a Justice Canada official stated that regulations are not needed until the courts rule on the interpretation of Part VII.<sup>106</sup> This position was maintained in an appearance before the committee in June 2009, adding that regulations

<sup>102</sup> The Honourable Denis Lebel, Minister of State for the Economic Development Agency of Canada for Quebec Regions, 16 November 2009, p. 45.

<sup>103</sup> Atlantic Canada Opportunities Agency, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 13, 23 November 2009, p. 39.

<sup>104</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 7 December 2009, p. 30 and 34.

<sup>105</sup> The Honourable Keith Ashfield, Minister of State for the Atlantic Canada Opportunities Agency, 23 November 2009, p. 39.

<sup>106</sup> Justice Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 3, 25 February 2008, p. 17.

are one of the tools available to government to define the scope of positive measures.<sup>107</sup>

For his part, the Commissioner of Official Languages stated: "There are still no regulations to define exactly what constitutes a positive measure, and I continue to believe that this is a good thing. This opens the door to innovation and the imagination. The institutions are invited to implement positive measures in different ways in different regions of the country."<sup>108</sup> The Honourable Michel Bastarache also expressed reservations about regulations for the application of Part VII: "I think that we should focus more on the process for developing service delivery channels and efforts to that end. From the start, from the planning stages, departments must ask what the impact on the linguistic minority would be. That is how we know whether or not programs are adapted to the needs of both linguistic minorities."<sup>109</sup>

Human Resources and Skills Development Canada stated that regulations are not necessary for designated institutions since they are already required to report on their actions in a consistent and transparent manner.<sup>110</sup>

Just one witness, a representative from the Assemblée communautaire fransaskoise, was in favour of regulations pertaining to Part VII:

I do think that having a regulatory framework that would specifically apply to ... Part VII would be very positive for us, because it is not always pleasant to have to play watchdog. We put a great deal of energy into trying to move things along, and if progress is made, it is certainly not because our federal institutions are proactive and are complying with their obligations; rather, it is due to the fact that a lot of pressure has been put on the communities and we have even gone to court at times to secure that compliance.<sup>111</sup>

In short, few witnesses were in favour of regulations. Federal institutions can consult the *Official Languages Accountability and Coordination Framework* of 2003 and the *Guide for Federal Institutions* of 2007 for guidance on the implementation of Part VII of the Act.

## H. INITIATIVES

In the *Guide for Federal Institutions*, Canadian Heritage points out that "The implementation of the federal government's commitment takes on various

<sup>107</sup> Justice Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 8, 1 June 2009, p. 31.

<sup>108</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 4 June 2007, p. 39.

<sup>109</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 43.

<sup>110</sup> Human Resources and Skills Development Canada, 3 May 2010, p. 46.

<sup>111</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p. 78.

forms based on specific mandates, goals and operational plans of each federal institution."<sup>112</sup> The guide states that the stakeholders in a given federal institution must have a common understanding of the obligations set out in section 41 of the Act. The guide provides a series of key questions to inform federal institutions' decisions in "adopting or reviewing a policy, creating or abolishing a program, or establishing or eliminating a service point."<sup>113</sup>

From its public hearings, the committee learned that performance in the implementation of Part VII of the Act varies from one institution to another. Some federal institutions have a very good understanding of their obligations and show initiative in taking positive measures. Others continue to do what they started before 2005, without necessarily making changes in the way they do things. Some others do not have as good an understanding and are slow to act.

The amendments to the Act in 2005 were designed to impose new obligations on federal institutions. Each institution was now to be required to take positive measures to enhance the vitality of OLMCs and support and assist their development, and to foster the use of English and French in Canadian society. That legislative change was designed to achieve nothing less than a change of attitude on the part of federal institutions, to implement Part VII. It was no longer sufficient to be passive or reactive; now, they would have to be proactive.

The Commissioner of Official Languages has pointed out a number of times that success in implementing Part VII of the Act is often a function of the initiative and creativity of individuals: "I was often struck by the fact that the institutions that set good examples of positive action are the ones that come from the grassroots, in the regions, where there is a real contact with the community."<sup>114</sup>

The positive measures taken often depend on two interrelated factors. First, there are proactive managers who have the desire to support the development of OLMCs or to promote linguistic duality. Second, some communities actively state their needs to federal managers. In all cases, this requires strong cooperation between the federal institution and the community in question.

Here are some examples of the initiatives taken by federal institutions to follow through on some of their obligations under Part VII. When the committee began its study, it set a goal of reporting on initiatives that have been implemented and identifying a set of best practices.

As we can see, the initiatives vary from one institution to the next. They may or may not be part of specific programs or specific funding allowances. In some

---

<sup>112</sup> Canadian Heritage, 2007, p. 10.

<sup>113</sup> Canadian Heritage, 2007, p. 12.

<sup>114</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 8, 9 June 2008, p. 25.

cases, they take the form of official languages clauses added to the grant or contribution agreements between a federal institution and a given group. In other cases, they call on OLMCs to participate in the decision-making process. In other cases still, they lead to the adoption of criteria specifically tailored to community needs. Other institutions strive to make OLMCs more aware of their activities. The following examples come from evidence given at public hearings, reports submitted by designated institutions or the annual report of the Commissioner of Official Languages.

- The **Department of National Defence** has implemented resource programs for military families that can involve OLMCs in order to serve members of the Canadian Forces and their families in various places in Canada.
- **Parks Canada** offered free office space to the Francophone community in Jasper in exchange for conversational French classes for departmental employees.
- **Via Rail Canada** offered financial assistance to the FCFA for the Sommet des communautés francophones et acadiennes, in June 2007.
- **Farm Credit Canada** created the Expression Fund in response to the review of its policies and programs as a way to support initiatives that foster OLMC vitality and promote linguistic duality.
- The **National Arts Centre** ensures that there is a Francophone component in every new initiative; it holds performing arts festivals featuring artists from the minority communities of other provinces.
- The **Canadian Radio-television and Telecommunications Commission** created a focus group with OLMC representatives to identify ways of maximizing community participation in public processes and to make it easier to address their needs in CRTC decisions.
- **Justice Canada** created a mechanism to consult Francophone community groups active in areas related to justice; it also created a federal-provincial/territorial working group to improve access to justice in both official languages.
- The **Canada Council for the Arts** encourages members of the Francophone arts community outside Quebec to participate in juries that award funding; it invites Francophone artists to take part in mock juries to help them understand the criteria used and therefore be better prepared to submit funding applications to the Council.
- **Public Works and Government Services Canada** offered communities access to TERMIUM<sup>®</sup> free of charge and since the *Roadmap (2008-2013)* was launched, this tool is available free of charge to all Canadians through the Language Portal of Canada; it reviewed all its policies,

programs and services in consideration of Part VII objectives; it offered information sessions to help small and medium-sized businesses deal with the government more easily; it systematically reviews all Treasury Board submissions to include an official languages impact analysis; it created a program to give OLMCs reduced rates at a number of participating hotels.

- **Western Economic Diversification** offers funding for projects and initiatives that support Francophone communities in the West, especially Francophone economic organizations; it closely examines its policy, program and service development processes in light of section 41 to determine the potential impact of initiatives on OLMCs; it considers OLMC needs in preparing Treasury Board submissions.
- The **Public Service Commission of Canada** conducted awareness activities at its regional offices to give members of OLMCs more information about employment opportunities in the federal public service.
- **Industry Canada** developed a DVD providing a socio-economic profile of OLMCs; it funds projects for OLMCs; it developed the "Official Languages Filter," an impact analysis tool used in the development of all new departmental programs.
- **Health Canada** created the Official Languages Health Contribution Program which supports the creation of networks for health professionals, the training and retention of health professionals serving OLMCs and community projects to promote greater integration and access to health services; it regularly consults OLMCs through various networks and advisory committees; it adopted the Policy to Support Official Language Minority Communities to ensure that its programs better meet the needs of OLMCs.
- The **Atlantic Canada Opportunities Agency** funds projects and initiatives that support Francophone communities in the Atlantic region; it signs contribution agreements with Community Business Development Corporations which set out official languages requirements; it includes information on the implementation of Part VII in its *Report on Plans and Priorities* and *Departmental Performance Report*; it developed an internal policy setting out an integrated approach to the implementation of the Act; it created an official languages secretariat that focuses specifically on the implementation of Part VII of the Act; it created special committees that work to foster the vitality of OLMCs in the region.
- The **Royal Canadian Mounted Police** produces a report for Canadian Heritage on the implementation of Part VII of the Act even though it is not one of the 31 designated institutions; it included Part VII in its internal official languages policy and informs employees of their obligations under the Act.

- The **Canada Public Health Agency** has a network of official language coordinators across Canada who consult OLMCs from time to time; it funds initiatives launched by OLMCs or organizations that provide services in the minority language; it takes account of Part VII in its submissions to Treasury Board.
- **Statistics Canada** conducts surveys that are of interest to OLMCs, such as the *Survey on the Vitality of Official-Language Minorities*; it provides information to evaluate the federal government's official languages results set out in the *Horizontal Results-Based Management and Accountability Framework*; senior management invited employees to change their methods of collecting survey data to provide for a more detailed official languages analysis; it developed a DVD entitled *Portrait of Official-Language Communities in Canada* as well as a document entitled *Statistics Canada Data Sources on Official-Language Minorities* for OLMCs and researchers.
- **Human Resources and Skills Development Canada** manages the Enabling Fund for Official Language Minority Communities; it includes the implementation of Part VII in its *Report on Plans and Priorities* and *Departmental Performance Report*; it addresses OLMC needs in policies, programs and services that could be the subject of internal audits, evaluations, Treasury Board submissions or memos to Cabinet; it consults OLMCs when opening new service points or moving existing ones; it includes linguistic clauses in federal-provincial agreements on labour market development.
- The **Canada School of Public Service** promotes the official languages in orientation sessions for public servants; it encourages managers who take its courses to visit an OLMC.
- **Citizenship and Immigration Canada** regularly consults Francophone minority communities through the Citizenship and Immigration Canada – Francophone Minority Communities Steering Committee; it is committed to negotiating official languages clauses in all new federal-provincial/territorial agreements on immigration; it considers OLMC development in strategic planning, report writing and the development of policies and programs; its Treasury Board submissions include criteria relating to the development of OLMCs and the promotion of linguistic duality.
- **Canada Economic Development for Quebec Regions** has undertaken a review of some of its programs to take account of Part VII; it consults English-speaking minority communities through various networks; it funds projects supporting English-speaking communities in Quebec.
- **Foreign Affairs and International Trade Canada** included provisions relating to section 41 of the Act in the performance management

agreements of its key managers; it includes OLMCs in celebrations of the international Francophonie.

- **Canadian Heritage** earmarked funding for the communities when it created the Canada New Media Fund; it conducted an awareness campaign and an information tour and produced a guide for all federal public servants; it worked very closely with the FCFA in developing the Language Rights Support Program.

In short, a wide range of methods are available to federal institutions to follow through on their commitment under Part VII of the Act. The Committee hopes that the initiatives described in this section will encourage other federal institutions to fall into step, to ensure full implementation of Part VII of the Act. It is important to publicize good initiatives if we want to put pressure on other institutions to change their behaviour. Under the amendments made to the Act in 2005, federal institutions have to take positive measures to support the development of OLMCs and foster linguistic duality. Institutions that demonstrate initiative are the ones that achieve the greatest successes in implementing Part VII.

*“With regard to the courts establishing the scope of Part VII, at some point we must rendez-vous with the courts on this matter. Over the last 40 years with the Official Languages Act, and over the last 26 years with the Charter, the nature of language rights has been established through continual conversation among the Canadian people, Parliament and the courts.”*

Graham Fraser, Commissioner of Official Languages<sup>115</sup>

*“Federal institutions shall ensure that positive measures are taken...’ That means that measures will be taken to move things forward. This is the type of language that is used in the legal domain and which simply means that quantifiable measures are being taken, measures that can tell us that something is being done.”*

The Honourable Jean-Robert Gauthier<sup>116</sup>

## **INTERPRETATION BY THE COURTS**

This section pertains to the interpretation of the scope of the new Part VII by the courts, and recent developments in the case law relating to language rights.

Since the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* came into force, a number of court decisions in Canada have served to clarify the scope of language rights. Most of the decisions since the early 1990s have had a positive impact on the development of OLMCs or on the recognition of the equal status of English and French in Canadian society.

The courts in Canada have recognized that language rights are based on the principle of substantive equality: equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada. The Supreme Court recognized this in *Beaulac*:

With regard to existing rights, equality must be given true meaning. This Court has recognized that substantive equality is the correct norm to apply in Canadian law. ... [I]t refers to equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada. ... This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State. ... It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 1, 2 March 2009, p. 35.

<sup>116</sup> The Honourable Jean-Robert Gauthier, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 1<sup>st</sup> Session, 38<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 1, 18 October 2004, p. 24.

<sup>117</sup> *R. v. Beaulac* [1999] 1 S.C.R. 768, par. 22 and 24.



The Honourable Michel Bastarache expounded on this principle:

[I]t is not enough for a government department to say to an individual requesting a service “I will serve you in your language,” the given service must be adapted to the needs of the individual requesting the service; this means that when the government establishes a program it must consider the fact that it has two communities to serve: one French-speaking and one English-speaking.<sup>118</sup>

As an official from the Office of the Commissioner of Official Languages stated, “a service may have different content if that is what is necessary to reach linguistic equality in terms of service delivery.”<sup>119</sup>

The Supreme Court of Canada ruled in *Desrochers*<sup>120</sup> that the government must put in place the necessary measures to allow Francophones and Anglophones to participate equally in defining and delivering services. As the Honourable Michel Bastarache noted, “The ruling establishes minority rights as the right to an institutional structure designed to serve the minority as the majority is served.”<sup>121</sup> This ruling suggests that the government must keep community needs in mind when delivering services.

The changes made to the Act in 2005 made Part VII enforceable. Justice Canada officials told the committee that it is up to the courts to interpret the scope of the new Part VII of the Act.<sup>122</sup> The courts might have had the opportunity to do so in a case brought before the Federal Court of Canada in October 2006, a case pertaining to the cancellation of the Court Challenges Program. In June 2008, the FCFA and the Government of Canada reached an out-of-court settlement that led to the creation of the Language Rights Support Program. The briefs submitted in this case show conflicting interpretations of the scope of the new Part VII of the Act.

- The **FCFA** maintains that Part VII requires federal institutions to change their decision-making processes to consider the needs of OLMCs. It considers the commitment set out in section 41 of the Act to be enforceable and to explicitly include the requirement to consult. In its opinion, the legislator’s intent was to make Part VII enforceable.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 39.

<sup>119</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 1, 2 March 2009, p. 33.

<sup>120</sup> *Desrochers v. Canada (Industry)* [2009] CSC 8, par. 51 to 56.

<sup>121</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 39.

<sup>122</sup> Justice Canada, 25 February 2008, p. 11.

<sup>123</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada v. Her Majesty*, Federal Court of Canada, Memorandum of Fact and Law of the Intervener, No. T-622-07.

- The **Attorney General of Canada** argues that Part VII does not impose specific obligations on federal institutions. The amendments to the Act in 2005 did not change the nature of this part of the Act. The government has broad discretion in the measures and methods it uses to implement the commitment set out in section 41 of the Act. In other words, the courts must consider all the government's actions relating to official languages without evaluating the specific measures taken by each federal institution. Part VII does not force the government to consult and evaluate each time a specific decision is made.<sup>124</sup>
- The **Commissioner of Official Languages** maintains that the obligation set out in subsection 41(2) of the Act is two-fold: an obligation not to interfere with the development of OLMCs and the obligation to take concrete steps to support their vitality. This requires federal institutions to take the specific needs and interests of these communities into consideration, to evaluate the impact of their decisions on community vitality and to consider measures to offset a potential negative impact. In other words, federal institutions must encourage the communities to participate in their decision-making processes by developing a collaborative approach with them. The legislative intent was for the obligations in Part VII to apply to all federal institutions. It is not enough for the courts to evaluate all the government's actions relating to official languages. The legislative intent was precisely to restrict the government's discretionary power in the implementation of Part VII.<sup>125</sup>

In the winter of 2010, the Federal Court of Canada tested these different interpretations of the scope of the new Part VII of the Act for the first time. In *Picard*,<sup>126</sup> the Court ruled that a federal institution, in this case the Commissioner of Patents, had not fulfilled its obligations under Part VII of the Act. The Court acknowledged that Part VII sometimes requires federal institutions to take positive measures to uphold the rights of Canada's two linguistic communities. The Court held that the specific circumstances must be reviewed to determine whether the requirements of Part VII of the Act have been met:

[T]he courts must limit themselves to the facts of a specific decision rather than examine the government's entire language policy each time that they hear an appeal based on Part VII. The courts are

<sup>124</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada v. Her Majesty*, Federal Court of Canada, Respondent's Record, No. T-622-07.

<sup>125</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada v. The Queen*, Federal Court of Canada, Memorandum of Fact and Law of the Intervener, The Commissioner of Official Languages, No. T-622-07.

<sup>126</sup> *Picard v. Canada (Commissioner of Patents and the Canadian Intellectual Property Office)* [2010] CF 86, par. 85. [translation].

simply not equipped to assess the government's language policy as any such assessment is political in nature.<sup>127</sup>

Moreover, the Court emphasized that the intent of the legislator must be respected: "Deciding that the courts do not have the authority to make orders that would force the government to take specific measures to remedy any dereliction of its duties under Part VII would render useless and ineffective the decision by Parliament to 'give it some teeth' by making it legally enforceable".<sup>128</sup> In *Desrochers*, the Supreme Court ruled that the right to remedy under section 77 of the Act ensures that the Act "has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees at the political level alone."<sup>129</sup>

It will probably take further court rulings to clarify the scope of federal institutions' obligations to take positive measures for the implementation of the commitment under section 41 of the Act. Recent events suggest that the federal government's interpretation of Part VII may not fully reflect the spirit and intent of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)*.

---

<sup>127</sup> Ibid., par. 68.

<sup>128</sup> Ibid., par. 76.

<sup>129</sup> *Desrochers v. Canada (Industry)* [2009] CSC 8, par. 35.

*"According to the Department of Justice, there are two approaches. Either we leave it up to the courts to decide, or we proceed by way of regulation. I think there is a third way, and it is one I advocate. It involves developing and demonstrating concrete examples of cooperation and positive measures between a department, an agency, a federal institution and a particular community. With this pragmatic approach, we can make considerable progress."*

Graham Fraser, Commissioner of Official Languages<sup>130</sup>

*"Part VII of the Official Languages Act is very important to us, and we hope to benefit from this particular provision to consolidate what we have achieved so far and which nevertheless remains fairly vulnerable, and that is a fact."*

Alliance des producteurs francophones du Canada<sup>131</sup>

*"There is a saying that 'legal ways change folk ways'; we know that legislation without effective implementation results in little change. For us in the English-speaking community in Quebec there is a real appetite for change."*

Quebec Community Groups Network<sup>132</sup>

## **TAKING ACTION: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS**

This section summarizes the committee's main observations and presents a series of recommendations to the government intended to ensure the full implementation of Part VII of the Act across federal institutions. Based on the evidence heard over the past three years, the committee has arrived at four key findings:

- It appears that the legislative intent, that is, requiring federal institutions to take measures that have a real impact on OLMC development and on the promotion of linguistic duality, is not always being adhered to in the government's interpretation of the Act.
- The greatest successes in the implementation of Part VII have been due to the initiative of a few federal institutions. It is in the government's interest to develop clear and measurable objectives in order to identify more precisely the progress made in the implementation of Part VII.
- It appears that a stricter framework is needed for the effective and coordinated implementation of Part VII. There is no consensus among federal institutions on how to measure the progress made. Yet the evidence heard shows that improvement depends on three factors:

<sup>130</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, 1 June 2009, p. 46.

<sup>131</sup> Alliance des producteurs francophones du Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 6, 26 May 2008, p. 38.

<sup>132</sup> Quebec Community Groups Network, 23 March 2009, p. 30.

addressing the needs of OLMCs, consulting them and evaluating the linguistic impact of decisions. There are weaknesses in the government's approach to accountability, as it does not allow for the specific reporting of positive measures taken by federal institutions. Coordination is one of the keys to success in implementing this part of the Act. Support must be provided to federal institutions in the regions and ongoing collaboration must be developed with provincial and territorial governments. Regulations that would apply only to Part VII would not be an appropriate tool for fulfilling the spirit and intent of the Act.

- Recent case law has established that there is a link between the delivery of services in both official languages and the development of OLMCs. Considering these two factors separately, it is difficult to consistently implement the various parts of the Act. The application of Parts IV and VII of the Act should provide a means of achieving substantive equality of the official languages and keeping pace with changes in the linguistic make-up of the country. The current regulations do not at this time uphold the spirit and intent of the Act in all federal institutions.

#### **A. RESPECTING PARLIAMENT'S INTENT**

The *Official Languages Act* was amended in November 2005 on Parliament's initiative. The committee is concerned that the Attorney General of Canada appears to have adopted a limited interpretation of the scope of Part VII of the Act, as seen in the brief it submitted in the case regarding the cancellation of the Court Challenges Program.

The evidence the committee heard at its public hearings suggest that the Attorney General of Canada has not properly interpreted the scope of Part VII. In this regard, the Honourable Michel Bastarache stated: "I find this approach clearly insufficient. ... The approach called for by the Supreme Court is one of substantive equality."<sup>133</sup> He went on to say:

The government's first reaction is to say that Part VII does not mean anything, that it is nothing new, that their obligations have truly been met. Ultimately, all the court can do is verify whether the specific requirements set out in the Act, such as the tabling of a report or the creation of a support program for minorities, have been met. Is that really what we wanted to do? Why change the law in order to get the courts to do so little? Is that really in the spirit of the proposed changes and really in the spirit of Part VII?<sup>134</sup>

The committee is of the opinion that the interpretation of Part VII should reflect the spirit and intent of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion*

<sup>133</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, pp. 38–39.

<sup>134</sup> *Ibid.*, pp. 52–53.

of *English and French*). In 2005, parliamentarians called for the Part VII obligations to be applicable to all federal institutions. As the Commissioner of Official Languages noted in June 2009: “The vitality of official language communities will only be reinforced if implementation by federal institutions is in keeping with the letter and spirit of Part VII of the Act.”<sup>135</sup> The committee therefore recommends:

**Recommendation 1:**

**That the Attorney General of Canada uphold the intent and spirit of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)* by recognizing that Part VII imposes specific obligations on every federal institution. All federal institutions must:**

- a) Take measures that have a positive and long-lasting impact on the development of official language minority communities and on the promotion of linguistic duality;**
- b) Consider the communities’ needs and interests in their decision-making processes;**
- c) Advance the equality of status and use of English and French, with a view to achieving substantive equality between the official languages.**

Under Part X of the Act, an OLMC that feels its Part VII rights have not been upheld may now seek a remedy in court. The Language Rights Support Program established by the federal government does not offer financial assistance for challenges relating exclusively to Part VII of the Act. The OLMCs must therefore bear the entire cost of such court challenges. Legal action is certainly not the approach the committee favours for achieving the full implementation of the Act. The government must work with OLMCs to enhance their vitality and support their development.

**B. PROVIDING LEADERSHIP FOR THE IMPLEMENTATION OF PART VII**

**1. Organizational culture**

During its public hearings, the committee noted differences in federal institutions’ implementation of Part VII of the Act. Officials from Canadian Heritage noted: “[T]he departments that have traditionally been concerned with official languages in relation to the language of work or the language of services to the public have an ever better understanding of what it is about. So, the

<sup>135</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 1 June 2009, p. 39.

message that Part VII concerns the communities and all federal institutions has clearly been heard.”<sup>136</sup>

While some federal institutions have shown leadership as required under the amendments to the Act, the same is not true of all of them. In June 2009, the Commissioner of Official Languages stated: “I must say that I am not very impressed with how the government has managed the implementation of this part of the Act. The response has been slow and minimal.”<sup>137</sup> The FCFA agreed with him, stating that: “the implementation of Part VII of the Act remains timid at best.”<sup>138</sup>

A number of witnesses called for a change in the organizational culture of federal institutions. The adoption of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)* was itself intended to bring about a change in culture. In other words, the commitment to the development of OLMCs and the promotion of linguistic duality must remain at the forefront of their efforts; it should become second nature. This demands a proactive approach by federal institutions, as the Minister of Justice pointed out to the committee.<sup>139</sup>

As the evidence shows, the most tangible progress was made by institutions where the senior management demonstrated a firm and constant commitment to promoting linguistic duality. The CRTC clearly illustrated the desired approach: “We believe that the more CRTC executives know about the realities, needs and concerns of minority linguistic communities, the better the decisions taken in the area of broadcasting will be.”<sup>140</sup> As the Commissioner of Official Languages repeated, “it is very important for the employees at the grassroots to understand the obligation. However, for them to understand it, the message must come from above.”<sup>141</sup>

In short, federal institutions are expected to go above and beyond the obligations set out in Part VII of the Act and to make the official languages a basic value to be upheld. A Treasury Board official recalled that the implementation of Part VII is to some extent in the hands of each federal institution: “[B]asically, every department head is ultimately responsible for ensuring that the role is supported, that the awareness-raising is done, and that

<sup>136</sup> Canadian Heritage, 23 March 2009, p. 15.

<sup>137</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 1 June 2009, p. 39.

<sup>138</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 30 March 2009, p. 7.

<sup>139</sup> The Honourable Robert D. Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, 1 June 2009, p. 32.

<sup>140</sup> Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 5, 28 April 2008, p. 17.

<sup>141</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 9 June 2008, p. 11.

performance management and program management is properly approached and done.”<sup>142</sup>

## 2. Canadian Heritage

The Minister of Canadian Heritage and Official Languages is responsible for coordinating the implementation of Part VII. In its progress report presented in June 2008, the committee stated: “[B]eyond those arguments on the legal scope of Part VII, the onus is on the Department of Canadian Heritage, in its capacity as coordinator, to play a leadership role in implementing the government's policy for this part of the Act.”<sup>143</sup> Appearing before the committee, the Minister of Canadian Heritage and Official Languages stated: “Our government has displayed leadership in carrying out its responsibilities under the Act. All government departments and agencies are more aware than ever of the place of official languages and the need for them to respect official language policies with regard to official language minority communities when it comes to their activities and programs.”<sup>144</sup> Yet the public hearings showed that not all federal institutions understand the scope of their obligations.

It is unrealistic to think that the full implementation of Part VII of the Act can be achieved entirely through the good will or initiative of a few federal institutions. A minimalist or case-by-case approach is not acceptable in this regard.

Just recently, Canadian Heritage made available online a best practices guide to illustrate the types of measures taken by federal institutions for the implementation of the section 41 commitment. This is a step in the right direction to help all federal institutions better understand how to fulfill this commitment. The committee wishes to congratulate the Department on this fine initiative.

That said, the committee still maintains that active promotion at higher levels is essential for the implementation of Part VII in all federal institutions. The Minister of Canadian Heritage and Official Languages has a key role to play with other federal partners. The Minister must of course have the support of fellow ministers in order to implement Part VII in accordance with the intent of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)*.

---

<sup>142</sup> Treasury Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 9, 15 June 2009, p. 20.

<sup>143</sup> Standing Senate Committee on Official Languages, *Progress Report: Study on the Implementation of Part VII of the Official Languages Act*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Ottawa, June 2008.

<sup>144</sup> The Honourable James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 4, 11 May 2010, p. 86.



## C. MONITORING FEDERAL INSTITUTIONS

### 1. Positive measures: recognition of needs, consultation and linguistic impact of decisions

In light of the evidence heard, it appears obvious that the concept of positive measures was added in subsection 41(2) to confirm that federal institutions must be proactive in implementing Part VII. But in order to be proactive, the institutions must truly understand what the concept of positive measures entails. The committee was rather surprised, or rather dismayed, by the attitudes of Justice Canada and Canadian Heritage. Recalling that these two departments play a key role in the interpretation and application of Part VII of the Act, how can one explain their reluctance to clearly define for parliamentarians what positive measures are?

The committee knows of course that there is no single definition of positive measures, since they can be extremely different depending on the context. Parliament did not define the scope of positive measures in subsection 41(2) in order to allow some flexibility in the type of measures chosen. The FCFA noted that: "Within the same department, I am unsure that you would find people to agree on one definition."<sup>145</sup> But as the Honourable Michel Bastarache convincingly pointed out: "Departments must know their obligations in order to meet them."<sup>146</sup>

The evidence the committee heard allowed it to identify three guiding principles in taking positive measures:

- Federal institutions must consider the needs of OLMCs and the promotion of linguistic duality in developing their programs and policies.
- Federal institutions must take steps to learn about the needs and interests of OLMCs through consultation or other similar mechanisms.
- Federal institutions must demonstrate that they have evaluated the linguistic impact of their decisions.

Federal institutions must be committed to upholding the spirit of Part VII of the Act by developing mechanisms to consider OLMC needs and to promote linguistic duality. An institution that is unable to report on its implementation of Part VII could be subject to remedy before the Federal Court. In order to avoid court litigation, it is in the interest of federal institutions to take concrete steps to measure the linguistic impact of their decisions. The *Guide for Federal Institutions* and the *Official Languages Accountability and Coordination*

<sup>145</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 7 December 2009, p. 35.

<sup>146</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 47.

*Framework* set out clear expectations in this regard. The committee accordingly recommends:

**Recommendation 2:**

**That every federal institution be committed to following the principles set out in the *Guide for Federal Institutions* and in the *Official Languages Accountability and Coordination Framework* by:**

- a) Regularly raising their employees' awareness of the needs of official language minority communities and of the government's commitments under Part VII;**
- b) Determining whether their policies and programs have an impact on the promotion of linguistic duality and the development of communities, from the initial elaboration of policies through to their implementation, including devolution of services;**
- c) Consulting affected publics as needed, especially the communities, in connection with the development and implementation of policies and programs;**
- d) Being able to describe their actions and demonstrate that they have taken the needs of the communities into consideration;**
- e) Once it has been determined that impacts exist, planning activities for the following year and in the longer term; presenting the expected outcomes, taking into account budget considerations, to the greatest extent possible; and providing for results assessment mechanisms.**

The committee is of the opinion that Canadian Heritage should hold federal institutions accountable for following the principles set out in the *Guide for Federal Institutions* and in the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*. The committee therefore recommends:

**Recommendation 3:**

**That Canadian Heritage hold federal institutions accountable for following the principles set out in the *Guide for Federal Institutions* and in the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*.**

In keeping with the practices established by Industry Canada and Western Economic Diversification Canada, the committee expects all federal institutions to develop a “filter” to systematically consider OLMC needs when developing programs and policies. It also expects all federal institutions to be committed to the principles set out in the *Guide to Preparing Treasury Board Submissions* and to bear the application of the Act in mind in Treasury Board submissions. The committee accordingly recommends:

**Recommendation 4:**

**That every federal institution:**

- a) Develop a “filter” to systematically take into account its obligations under the *Official Languages Act* when developing programs and policies;**
- b) Ensure that its Treasury Board submissions and memos to Cabinet are systematically analyzed as to their impact on the application of Parts IV, V, VI and VII of the *Official Languages Act*.**

The committee is of the opinion that Treasury Board should hold federal institutions accountable for complying with the requirements set out in Annex E of the *Guide to Preparing Treasury Board Submissions* relating to official languages impact analyses. The committee therefore recommends:

**Recommendation 5:**

**That Treasury Board hold every federal institution accountable for complying with the requirements set out in Annex E of the *Guide to Preparing Treasury Board Submissions*, by requiring systematic official languages impact analysis for all initiatives subject to its approval.**

Certain federal institutions pointed out that some of the existing regulations could conflict with positive measures for OLMCs. A representative from the Canada School of Public Service cited the example of contracting rules that can, to a certain extent, prevent a federal institution from enhancing the vitality of OLMCs.<sup>147</sup> The Department of Public Works and Government Services Canada raised a similar challenge relating to the Treasury Board Contracting Policy and the *Guide to the Management of Real Property*.<sup>148</sup> The committee finds this

<sup>147</sup> Canada School of Public Service, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No.11, 19 October 2009, pp. 34-35.

<sup>148</sup> The Honourable Christian Paradis, 7 December 2009, p. 23.

worrisome and hopes that the government will find ways to adapt its current policies to the new obligations of Part VII of the Act.

## 2. Accountability

In light of what the witnesses had to say, it seems that the current accountability process for Part VII is not sufficiently developed to allow an assessment of the results. There are two reasons for this.

First, Canadian Heritage's annual report is of little use in assessing federal institutions. In 2006-2007, the Commissioner of Official Languages noted that the report that Canadian Heritage tabled annually "does not contain enough information to encourage accountability."<sup>149</sup> The Canadian Heritage annual report simply describes the achievements of the designated institutions, without indicating the measures to take to improve their performance; it thus presents a very summary view of the situation. The Department's representatives told the committee that there was an on-going dialogue between Canadian Heritage and the designated institutions to highlight the progress made and point out where there is room for improvement in the implementation of Part VII.<sup>150</sup> It is still difficult for parliamentarians to determine whether the designated institutions have in fact made the appropriate corrections.

Secondly, it is still almost impossible to measure the progress made in implementing Part VII in the non-designated institutions. In the winter 2008, the Minister of Canadian Heritage indicated that her Department:

... will be looking at various ways to improve our support of "non-designated" federal institutions in fulfilling their obligations under Part VII of the Act. These might include, for example, less formal versions of the planning and accountability frameworks used by the designated institutions. These tools will have to be flexible and adaptable to a wide range of institutions. In this context, we intend to work closely with the Canada Public Service Agency, which has already solicited input from these institutions.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *2006-2007 Annual Report*, Ottawa, 2007, p. 35.

<sup>150</sup> Canadian Heritage, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 11 February 2008, p. 48.

<sup>151</sup> The Honourable Josée Verner, Minister of Canadian Heritage, Status of Women and Official Languages, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 2, 11 February 2008, p. 46.

The Department's *2007-2008 Annual Report* mentions the same thing.<sup>152</sup> The *Roadmap (2008-2013)* also contains a commitment in this regard.<sup>153</sup> To date, no formal mechanism has been presented to the committee.

Since 2005, Part VII has imposed new obligations on all federal institutions. The evidence showed that positive measures are measures that produce real effects on the OLMCs. These measures must be quantifiable, measurable, associated with precise indicators of development and vitality and have been developed in consultation with the OLMCs. The Commissioner of Official Languages stressed the importance of accountability in this respect: "I think the most important aspect ... is to ensure that it is possible to measure the impact of the 'positive measure' on the minority community. ... The action must show that the needs of the community were taken into account and that the community was consulted."<sup>154</sup>

The committee feels that it is high time that the non-designated institutions had a performance measurement tool to guide their implementation of Part VII. Canadian Heritage must provide concrete examples of the positive measures taken throughout the federal administration, including in the non-designated institutions, and let parliamentarians and the general public know what progress has been made. The committee thus recommends:

**Recommendation 6:**

**That Canadian Heritage, in consultation with the official language minority communities:**

- a) Develop a performance measurement tool containing clear, precise and measurable objectives to guide the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* in non-designated institutions.**
- b) Provide concrete examples of positive measures taken by all federal institutions, including non-designated institutions, to respect their obligations under subsection 41(2) of the Act.**
- c) Publicize the progress made throughout the federal administration, and not only in the designated institutions, in the implementation of Part VII of the Act.**

---

<sup>152</sup> Canadian Heritage, 2008, p. 4.

<sup>153</sup> Government of Canada, 2008, p. 15.

<sup>154</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 1 June 2009, p. 46.

### 3. Joint action: regional federal institutions and provincial governments

The committee feels that joint action is an essential element in order to ensure the full implementation of Part VII of the Act. As we have seen, there are well-established mechanisms at the federal level that seem to be bearing fruit, such as the National Coordinators' Network Responsible for the Implementation of section 41 of the Official Languages Act and the Network of Official Languages Champions.

The problem lies with federal institutions in the regions. In some cases, the cooperation between the headquarters and regional offices of federal institutions should be reviewed. A number of witnesses indicated that the regional offices of federal institutions have the most proactive and innovative initiatives. Moreover, the regional offices are often the most direct line between the institution and the OLMCs. The public servants who work in these offices must have the necessary means, and a certain amount of flexibility, if national programs are to respond to the specific needs of the OLMCs in their region. The Commissioner of Official Languages believes that public servants in the regions have few tools with which to take positive measures:

If institutions want to see concrete results, they must work more closely with their regional offices. In particular, they must decentralize some of their resources assigned to the implementation and coordination of the official languages file. ... [S]trengthening the regional role is essential to the implementation of Part VII because it fosters the active participation of the public, one of the principles that underlie the concept of positive measures. Of course, adequate resources are needed if the regions are to play a greater role.<sup>155</sup>

Canadian Heritage recognizes that its interdepartmental coordination role extends to its own regional offices.<sup>156</sup> In certain regions, such as Newfoundland and Labrador and Saskatchewan, the Department seems to perform well and have a sustained dialogue with the communities in the region.<sup>157</sup> In other regions, the Department appears to lack resources. According to the Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse, "Canadian Heritage does not have the funds in Nova Scotia to fulfil the role described in section 42 of the Official Languages Act. The Department does not have the funds, personnel or resources to do it properly at this point."<sup>158</sup> A recent evaluation of Canadian Heritage's Official Languages Support Programs showed that interdepartmental coordination in the regions is producing uneven results. "The limited resources available to regional

<sup>155</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, 2008, p. 11.

<sup>156</sup> Canadian Heritage, 2008, p. 2.

<sup>157</sup> Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 6, 12 May 2008, p. 5; Assemblée communautaire fransaskoise, 10 May 2010, p. 82.

<sup>158</sup> Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse, 11 June 2007, p. 7.

offices of the Department of Canadian Heritage mean that the success of the interdepartmental effort becomes much more dependent on the work done by the other partners.<sup>159</sup>

The committee feels that the National Coordinators' Network Responsible for the Implementation of section 41 of the Official Languages Act and the Network of Official Languages Champions have a key role to play in the integration of the official languages into the organizational culture of their institution. The initiatives of these two networks must allow effective coordination between the headquarters and regional offices of federal institutions. When they have the necessary tools, regional public servants will be able to respect their obligations under subsection 41(2) of the Act. The committee thus recommends:

**Recommendation 7:**

**That the National Coordinators' Network Responsible for the Implementation of section 41 of the Official Languages Act and the Network of Official Languages Champions:**

- a) Ensure effective coordination between the headquarters and regional offices of federal institutions.**
- b) Offer public servants in the regions the tools they need to meet their obligations under subsection 41(2) of the Act.**

A number of witnesses recognized that the provincial and territorial governments are major partners in the implementation of Part VII of the Act. Ensuring their full cooperation is essential in light of the amendments made to the Act in November 2005. In the sectors under provincial jurisdiction, such as health or education, that cooperation is of capital importance. The same is true in areas of shared jurisdiction, such as justice.

Federal institutions could take their inspiration from the approach adopted in the health sector. Since 2003, Health Canada has supported the activities of various networks: The Société en français, the Consortium national de formation en santé and the Community Health and Social Services Network. The support given to the Société en français through the *Roadmap (2008-2013)* made possible "liaison, partnership building, collaboration and the potential provision of [F]rancophone expertise as advisors to provincial governments."<sup>160</sup> The Community Health and Social Services Network "has been providing exceptional management of that allocation in cooperation with the Quebec government and is ensuring that services are available where the need

---

<sup>159</sup> Canadian Heritage, *Summative Evaluation of the Official Languages Support Programs*, February 2009, p. iii.

<sup>160</sup> Société Santé en français, 9 March 2009, p. 15.

exists.<sup>161</sup> The creation of such networks makes it possible to work in concert with the various partners involved. Health Canada also ensures the participation of its provincial counterparts when it funds projects: "For the projects that are implemented by the networks, each project should have a letter of support from the province in their jurisdiction. Each time we invest money, there is support from the province."<sup>162</sup>

The approach adopted in the justice sector also seems to be bearing fruit. A few years ago, Justice Canada established a federal-provincial/territorial working group to improve access to justice. The lawyers' associations are fully involved in the consultation process. Appearing before the committee, the Justice Minister acknowledged that: "Needs vary from one region to another, and we work towards solutions adapted to each jurisdiction. It has been the foundation of our success in the last five years, and we will strive [sic] to continue in the same direction."<sup>163</sup>

The committee maintains that it is up to the central agencies responsible for implementing the Act to encourage all federal institutions to cooperate with the provinces and territories. This can be done by supporting the networks, as we have just mentioned. It can also be done by including linguistic clauses in their federal-provincial agreements or in their transfer of payments to the provinces. The committee thus recommends:

**Recommendation 8:**

**That the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, the President of the Treasury Board and the Minister of Justice encourage every federal institution to cooperate with the provincial and territorial governments to ensure the full implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.**

**4. Regulations**

In a previous study published in May 2007,<sup>164</sup> the committee had recommended that the government examine the advisability of developing regulations governing the application of Part VII of the Act. In its response to that recommendation, the government contented itself with reaffirming "the

<sup>161</sup> Quebec Community Groups Network, 23 March 2009, p. 37.

<sup>162</sup> Health Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Official Languages*, 2<sup>nd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Issue No. 10, 5 October 2009, p. 36.

<sup>163</sup> The Honourable Robert D. Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, 1 June 2009, p. 20.

<sup>164</sup> Standing Senate Committee on Official Languages, *Relocation of Head Offices of Federal Institutions: Respect for Language Rights*, Ottawa, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, May 2007.



government's commitments set out in Part VII."<sup>165</sup> In light of the evidence heard, the committee feels that regulations that covered only Part VII would likely be too restrictive and poorly adapted to the Act's current implementation scheme. Such regulations might limit certain federal institutions' sense of initiative.

#### **D. MAKING THE LINK BETWEEN SERVICE DELIVERY AND COMMUNITY DEVELOPMENT**

##### **1. Changes in the country's linguistic make-up and substantive equality**

The face of Canada's linguistic duality is constantly evolving. The country's two language communities are diversifying and by no means homogenous. They are faced with new realities, such as immigration, exogamous marriages and the growing interest in many strata of the population in immersion or second language learning programs. A recent evaluation of Canadian Heritage's Official Languages Support Programs showed that, in order to remain relevant, these programs "will have to avoid being left behind by demographic changes."<sup>166</sup>

Federal institutions do not have a uniform definition of what constitutes a Francophone or Anglophone. Some institutions, such as Citizenship and Immigration Canada, recently revised their definition to reflect the evolution of the Canadian linguistic landscape:

[T]he definition of a French-speaking immigrant has changed to better reflect what we feel is the reality. One of the problems we have now with our systems is that we do not consider whether the immigrant really wants to work or live in French. We are in the process of changing our definition so that our applications clearly indicate whether the individual's mother tongue is French, whether their mother tongue is neither French nor English, or whether the individual prefers living in a French community.<sup>167</sup>

The committee stresses the importance of the government's adopting a strategy designed to make progress toward the equality of status and use of French and English, a provision clearly identified in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. That provision assumes that federal institutions are not interested in a simple formal equality between the two official languages but rather that they strive to achieve substantive equality. In other words, they offer the country's two linguistic communities services of equal quality adapted to their needs.

---

<sup>165</sup> Government of Canada, Government Response to the Eighth Report of the Standing Senate Committee on Official Languages, *Relocation of Head Offices of Federal Institutions: Respect for Language Rights*, 28 October 2007.

<sup>166</sup> Canadian Heritage, February 2009, p. ii.

<sup>167</sup> Citizenship and Immigration Canada, 2 November 2009, p. 25.

Like certain witnesses, the committee wants to stress that cooperation with the OLMCs is “a prerequisite for achieving substantive equality.”<sup>168</sup> In order to achieve their objectives with respect to the OLMCs, federal institutions should adjust their institutional structure in order to be able to respond to the needs of the majority and minorities. The evidence showed that this approach is feasible, since certain federal institutions have already adopted it. A representative of Western Economic Diversification Canada mentioned:

We have an organization in every Western Canadian province that provides the same types of services offered in English and targets those services according to the needs of every [F]rancophone community in every one of those provinces. ... The idea is to have an organization that understands those needs, is connected to the community and can fulfill specific needs so that people do not have to go through an intermediary who does not always understand or could misinterpret. These kinds of situations could have a negative impact on the development of [F]rancophone communities in Western Canada.<sup>169</sup>

The ACOA has also established a structure that allows it to respond effectively to the needs of the OLMCs. An ACOA representative said: “This is a matter of the Agency’s systematic and structural organization to be able to give effect to our responsibilities. ... we transfer those obligations and responsibilities to our partners, with good results and a high degree of efficiency.”<sup>170</sup> Public Works and Government Services Canada and Industry Canada are further examples of institutions that have adapted their institutional structure in order to respond more directly to the needs of the OLMCs.

Now, the government must ensure that all federal institutions adopt a structure that serves to support the development of the OLMCs and the promotion of linguistic duality. The federal administration must contribute to the advancement of language rights. It must recognize that there are two linguistic communities to be served, one in English and the other in French, and that even within those two communities needs may depend on region, linguistic composition or other factors. The Honourable Michel Bastarache observed that the Supreme Court has recognized the right of the official language minority to an institutional structure tailored to its needs. He stated:

If we do not have tailored institutional services, then we have institutions that satisfy the needs of the majority and make accommodations for minorities. There is quite a difference between providing equal services and facilitating matters for individuals requesting service in the other language.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau and Mélanie Roy, 29 March 29, p. 11.

<sup>169</sup> Western Economic Diversification Canada, 2 November 2009, p. 13.

<sup>170</sup> Atlantic Canada Opportunities Agency, 23 November 2009, p. 31.

<sup>171</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 39.

In short, substantive equality should represent nothing less than the basic principal to which all federal institutions should aspire. The committee finds it unacceptable that even today some OLMCs are still not able to receive services in their language. The following evidence given by a representative of the Assemblée communautaire fransaskoise is a good example of the type of issues that may arise in some communities:

As an example, Farm Credit Canada removed its bilingual agent from my community of Prince Albert. Although Prince Albert is designated a bilingual zone, we are now being forced to obtain our services from Saskatoon, which is two hours away, in spite of the fact that there is sufficient demand for services. There are many agricultural producers in the Prince Albert area.<sup>172</sup>

It would seem to be fundamental, since the amendments made to the Act in 2005, that the needs of OLMC be taken into account in delivering services. Two requirements must be met in order to achieve that objective: active offer of services and regular consultation with the members of the OLMC.

## **2. Consistent implementation of the Act**

A number of witnesses confirmed the following: the *Official Languages Act* must be taken as a whole, not as the sum of its parts. In other words, there is a link between the application of parts IV, V, VI and VII of the Act and federal institutions must take them into account in their decisions.

The committee finds it unacceptable that officials who are experts on Part VII who testified before the committee too often said they were not aware of initiatives taken by their departments in relation to the other parts of the Act. The committee finds this surprising, to say the least, because growing numbers of stakeholders recognize the need to ensure consistent implementation of the Act. The committee thus recommends:

### **Recommendation 9:**

**That every federal institution guarantee consistent implementation of Parts IV, V, VI and VII of the *Official Languages Act*.**

Some federal institutions have already taken measures to this effect. One example of this is the Atlantic Canada Opportunities Agency, which has developed an internal policy and set up an integrated official languages

---

<sup>172</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 May 2010), pp. 84-85.

committee with a mandate to formulate an integrated approach to the implementation of the Act.<sup>173</sup>

While it does not advocate adopting regulations governing solely Part VII of the Act, the committee does feel that it is time that the government review its approach to regulations. Before the committee, the FCFA suggested a complete review of the regulations governing the Act, in order to adopt Universal Official Languages Regulations that cover the application of parts IV, V, VI and VII of the Act. This is not the first time that such a suggestion has been made to the committee. The former Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, made a similar suggestion in the past.

In order to establish the existence of a significant demand for services in French or English, the application of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* are based on statistical calculations that leave little room for the changing realities of Canadian demographics. The *Official Languages Regulations* were adopted in 1991 and never revised.

The committee feels that there are two potential problems with determining needs based on a technical or overly statistical definition: underestimating the real needs in terms of the offer of services in both official languages, and hampering the development of the OLMCs. As the Minister for Western Economic Diversification recognized: "The importance of linguistic duality surpasses the numbers."<sup>174</sup> The adoption of a more inclusive definition, based on qualitative criteria, would more fully respect the purpose of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of French and English)*. The Honourable Michel Bastarache summarized the situation as follows:

If the objective is to support a community, will the numbers truly determine this issue or should there not be a more qualitative assessment? Should we not see with our own eyes a real community within that city? Is there a community life, institutional infrastructure that the government should help maintain? I think that this kind of approach would be more consistent with the objectives set out in Part VII of the Act. ... I think that if you accept the fact that there are two official languages in Canada, you should count everyone who speaks the language in question and not have it just limited to those people for whom it is the mother tongue or the language most often spoken at home. Furthermore, in minority communities, it is awful to say that it is limited to people who speak the language most of the time at home because of exogamy. ... I think that we should be giving everyone who wants services in French an opportunity to get those services.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> The Honourable Keith Ashfield, Minister of State for the Atlantic Canada Opportunities Agency, 23 November 2009, p. 29.

<sup>174</sup> The Honourable Lynne Yelich, Minister of State for Western Economic Diversification, 2 November 2009, p. 6.

<sup>175</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, pp. 49 and 57.

The FCFA suggested taking account of the concept of the “communities living in French” to determine where federal services should be offered. This concept is defined as follows: “If, in any given region, there is a French-language school, cultural centre or community centre, it is inevitable because there is a community supporting these institutions.”<sup>176</sup> The FCFA feels that the regulatory framework should make it possible to offer services in areas where a vibrant community already exists.

Before the committee, a representative of the Office of the Commissioner of Official Languages said that the existing directives and policies should be reviewed in light of recent jurisprudence:

Under Part VIII, it is Treasury Board’s responsibility to develop guidelines and policy to guide federal institutions in the implementation of Part IV, for example. In light of the recent Supreme Court decision in *Desrochers*, Treasury Board should review the guidelines and establish new ones to guide federal institutions with respect to service delivery. It should also ensure that the needs of the communities are being met in certain cases.<sup>177</sup>

The committee feels that the services should be offered where there is a need, and where the OLMCs are really located. It is therefore not sufficient that a request be made; designated bilingual offices have a duty to offer the service actively.

In short, the government must review its approach to the implementation of the Act, in light of the changing realities of Canadian society, recent jurisprudence and amendments that were made to Part VII of the Act in 2005. A consultation of the OLMCs should be conducted as soon as possible in order to determine to what extent the existing policies and current regulatory framework meets their needs. This process of reflection would make it possible to answer the following questions: Do the policies allow a coherent implementation of the Act? Are the regulations still adapted to the current context? Do they reflect the commitment made by Parliament in 2005 to make Part VII of the Act enforceable? Do they, as the jurisprudence indicates, aim at the substantive equality of the two official languages? By answering these questions, the government would be better able to determine the changes to be made to current practices. The committee thus recommends:

---

<sup>176</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *The implementation of the Official Languages Act : A new approach – A new vision*, Ottawa, November 2009.

<sup>177</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, 1 June 2009, p. 46.

**Recommendation 10:**

**That the President of the Treasury Board, in cooperation with the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, consult the official language minority communities in order to see whether the existing policies and the regulatory framework established in 1991 under the *Official Languages Act*:**

- a) Allow for a coherent implementation of the Act.**
- b) Are adapted to the needs of the communities.**
- c) Reflect the letter and the spirit of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*.**
- d) Take account of the recent jurisprudence on official languages.**
- e) Encourage progress towards equality of status and use of French and English, by aiming at substantive equality between the two official languages.**

"[W]hen parliamentarians decided in 2005 to pass what was then Bill S-3, it was because they wanted to strengthen, give teeth to and ensure that this amendment had real meaning."

Graham Fraser, Commissioner of Official Languages<sup>178</sup>

"[The government] must accept that it is the real master of linguistic accommodation and that it must adopt a working plan and set clear objectives enabling access to services of equal quality in both linguistic communities. It should not wait for the courts to order it to do so."

The Honourable Michel Bastarache<sup>179</sup>

## CONCLUSION

The first *Official Languages Act* was adopted almost 41 years ago. Since then, the Act has been amended twice. First, a new Act was adopted in 1988 to reflect the language rights enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Then, the Act was amended in 2005 to make enforceable the government's commitment set out in section 41 of the Act, that is, "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development" and "fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society."

The maxim "Parliament does not speak in vain" is widely acknowledged in Canadian jurisprudence. Why else would the Parliament of Canada have adopted *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, if not to provide a legislative basis for a commitment that had already existed since 1988?

It is clear in the eyes of the committee that the 2005 amendments had three very specific objectives: to specify that the commitment set out in Part VII is binding in law, to impose obligations on all federal institutions for the implementation of this commitment, and to provide a power of recourse to allow the courts to oversee its application.

In the course of its study, the committee reached the conclusion that there is still work to be done to ensure the full implementation of Part VII of the Act. The legislative interpretation that the government has adopted does not seem to respect Parliament's intent. The most tangible progress has been found in a few federal institutions that have demonstrated a sense of initiative. The principle of substantive equality is not anchored in the organizational culture of every institution. It would appear that stricter monitoring from Canadian Heritage is required to ensure an effective and coordinated implementation of Part VII. This involves adopting concrete measures to ensure that every federal institution takes positive measures, develops a specific and effective accountability mechanism and reviews its coordination practices.

<sup>178</sup> Graham Fraser, Commissioner of Official Languages, 3 December 2007, p. 31.

<sup>179</sup> The Honourable Michel Bastarache, 26 October 2009, p. 52.

The committee maintains that the adoption of positive measures should take essentially three forms. First, federal institutions take the needs of the OLMCs and the promotion of linguistic duality into account when developing their programs and policies. Then, they cooperate with the OLMCs, whether through a consultation process or other mechanisms that allow them to become familiar with their needs and interests. Finally, they are able to demonstrate that they have evaluated the linguistic impact of their decisions. In short, federal institutions take measures that have a real effect on the development of the OLMCs, by giving them the means to play the role of ambassador in their own communities and by allowing the minorities to be served in the same way as the majority.

The committee feels that the government must respect the letter and spirit of the Act by ensuring a coherent implementation of its various parts. This requires federal institutions to modify their decision-making processes to make the link between parts IV, V, VI and VII of the Act. To help them in their efforts, the government would benefit from reviewing its existing guidelines and policies and examining the possibility of developing a new official languages regulation. The government would thus be able to ensure that it better reflected the amendments made to the Act in 2005, to take account of the changing linguistic portrait of the Canadian people and to acknowledge its obligation to make progress toward the equality and status of the two official languages. Formal equality is not enough. The jurisprudence shows that all federal institutions should seek to establish substantive equality between English and French.

The committee would like to thank all the witnesses who agreed to contribute to this long-running study. It hopes that its observations and recommendations will do justice to the commitment made by the Parliament of Canada in November 2005.





## **APPENDIX A: LIST OF RECOMMENDATIONS**

---

### **Recommendation 1**

**That the Attorney General of Canada uphold the intent and spirit of the *Act to Amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)* by recognizing that Part VII imposes specific obligations on every federal institution. All federal institutions must:**

- a) Take measures that have a positive and long-lasting impact on the development of official language minority communities and on the promotion of linguistic duality;**
- b) Consider the communities' needs and interests in their decision-making processes;**
- c) Advance the equality of status and use of English and French, with a view to achieving substantive equality between the official languages.**

### **Recommendation 2**

**That every federal institution be committed to following the principles set out in the *Guide for Federal Institutions* and in the *Official Languages Accountability and Coordination Framework* by:**

- a) Regularly raising their employees' awareness of the needs of official language minority communities and of the government's commitments under Part VII;**
- b) Determining whether their policies and programs have an impact on the promotion of linguistic duality and the development of communities, from the initial elaboration of policies through to their implementation, including devolution of services;**
- c) Consulting affected publics as needed, especially the communities, in connection with the development and implementation of policies and programs;**
- d) Being able to describe their actions and demonstrate that they have taken the needs of the communities into consideration;**
- e) Once it has been determined that impacts exist, planning activities for the following year and in the longer term; presenting the expected outcomes, taking into account budget considerations, to the greatest extent possible; and providing for results assessment mechanisms.**

### **Recommendation 3**

**That Canadian Heritage hold every federal institution accountable for following the principles set out in the *Guide for Federal Institutions* and in the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*.**

### **Recommendation 4**

**That every federal institution:**

- a) Develop a “filter” to systematically take into account its obligations under the *Official Languages Act* when developing programs and policies;**
- b) Ensure that its Treasury Board submissions and memos to Cabinet are systematically analyzed as to their impact on the application of Parts IV, V, VI and VII of the *Official Languages Act*.**

### **Recommendation 5**

**That Treasury Board hold every federal institution accountable for complying with the requirements set out in Annex E of the *Guide to Preparing Treasury Board Submissions*, by requiring systematic official languages impact analysis for all initiatives subject to its approval.**

### **Recommendation 6**

**That Canadian Heritage, in consultation with the official language minority communities:**

- a) Develop a performance measurement tool containing, clear, precise and measurable objectives to guide the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* in non-designated institutions.**
- b) Provide concrete examples of positive measures taken by all federal institutions, including non-designated institutions, to respect their obligations under subsection 41(2) of the Act.**

### **Recommendation 7**

**That the National Coordinators' Network Responsible for the Implementation of section 41 of the Official Languages Act and the Network of Official Languages Champions:**

- a) Ensure effective coordination between the headquarters and regional offices of federal institutions.**
- b) Offer public servants in the regions the tools they need to meet their obligations under subsection 41(2) of the Act.**

### **Recommendation 8**

**That the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, the President of the Treasury Board and the Minister of Justice encourage every federal institution to cooperate with the provincial and territorial governments to ensure the full implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.**

### **Recommendation 9**

**That every federal institution guarantee consistent implementation of Parts IV, V, VI and VII of the *Official Languages Act*.**

### **Recommendation 10**

**That the President of the Treasury Board, in cooperation with the Minister of Canadian Heritage and Official Languages, consult the official language minority communities in order to see whether the existing policies and the regulatory framework established in 1991 under the *Official Languages Act*:**

- a) **Allow for a coherent implementation of the Act.**
- b) **Are adapted to the needs of the communities.**
- c) **Reflect the letter and the spirit of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*.**
- d) **Take account of the recent jurisprudence on official languages.**
- e) **Encourage progress towards equality of status and use of French and English, by aiming at substantive equality between the two official languages.**

**APPENDIX B:**  
**LIST OF WITNESSES**

---

Name of Organization and Spokesperson	Date
<b>Alliance des radios communautaires du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roger Ouellette, President</li> </ul>	
<b>Alliance nationale de l'industrie musicale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benoît Henry, Executive Director</li> <li>• François Dubé, Secretary Treasurer</li> </ul>	28.05.2007
<b>Association de la presse francophone</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Francis Potié, Director General</li> </ul>	
<b>Office of the Commissioner of Official Languages</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Graham Fraser, Commissioner of Official Languages</li> </ul>	04.06.2007 03.12.2007 09.06.2008 02.03.2009 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérard Finn, Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch</li> <li>• Renald Dussault, Assistant Commissioner, Compliance Assurance Branch</li> <li>• Johane Tremblay, Director, Legal Services</li> </ul>	04.06.2007
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominique Lemieux, Director General, Compliance Assurance Branch</li> <li>• Catherine Scott, Director General, Policy and Communications Branch</li> <li>• Johane Tremblay, Director, Legal Affairs Branch</li> </ul>	03.12.2007 09.06.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lise Cloutier, Assistant Commissioner, Corporate Services Branch</li> <li>• Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch</li> <li>• Pierre Coulombe, Acting Assistant Commissioner, Compliance Assurance Branch</li> <li>• Pascale Giguère, Acting Director, Legal Affairs</li> </ul>	02.03.2009

Name of Organization and Spokesperson	Date
<b>Office of the Commissioner of Official Languages (cont'd)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ghislaine Charlebois, Assistant Commissioner, Compliance Assurance Branch</li> <li>• Lise Cloutier, Assistant Commissioner, Corporate Services Branch</li> <li>• Johane Tremblay, Acting Assistant Commissioner, Policy and Communications Branch</li> <li>• Pascale Giguère, Acting Director and General Counsel, Legal Affairs Branch</li> </ul>	01.06.2009
<b>Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean Léger, Executive Director</li> </ul>	11.06.2007
<b>Conseil scolaire acadien provincial de la Nouvelle-Écosse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Darrell Samson, Executive Director</li> </ul>	
<b>Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marie-Claude Rioux, Executive Director</li> <li>• Alisa Lombard, Board Member</li> </ul>	
<b>Canada Public Service Agency</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monique Boudrias, Executive Vice-President</li> <li>• Kelly Collins, Director General, Research, Strategic Planning and Policy Development</li> </ul>	28.01.2008
<b>Canadian Heritage</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Josée Verner, Minister of Canadian Heritage, Status of Women and Official Languages</li> </ul>	11.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable James Moore, Minister of Canadian Heritage and Official Languages</li> </ul>	23.03.2009 11.05.2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubert Lussier, Director General, Official Languages Support Programs</li> <li>• Jérôme Moisan, Director General, Strategic Policy, Planning and Research Branch and former Senior Director, Official Languages Secretariat</li> </ul>	11.02.2008 23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Judith A. LaRocque, Deputy Minister</li> </ul>	23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubert Lussier, Director General, Official Languages Support Programs</li> <li>• Pablo Sobrino, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy, Planning and Corporate Affairs</li> </ul>	11.05.2010
<b>Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lise Routhier-Boudreau, President</li> <li>• Diane Côté, Director, Community and Government Relations</li> </ul>	11.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suzanne Bossé, Director General</li> <li>• Diane Côté, Director, Community and Government Relations</li> </ul>	30.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marie-France Kenny, President</li> <li>• Suzanne Bossé, Director General</li> </ul>	07.12.2009

Name of Organization and Spokesperson	Date
<b>Fédération culturelle canadienne-française</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raymonde Boulay LeBlanc, Chair of the Board</li> <li>• Pierre Bourbeau, Executive Director</li> </ul>	11.02.2008 30.03.2009
<b>Justice Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Robert D. Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada</li> </ul>	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marc Tremblay, General Counsel and Director, Official Languages Law Group</li> <li>• Andrée Duchesne, Senior Counsel and Manager, Francophonie, Justice in Official Languages and Legal Dualism</li> </ul>	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• François Nadeau, Counsel, Treasury Board Portfolio, Legal Services</li> </ul>	28.01.2008
<b>Fédération des associations de juristes d'expression française de common law</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Louise Aucoin, President</li> <li>• Régnald Rémillard, Director General</li> </ul>	25.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Josée Forest-Niesing, President</li> <li>• Régnald Rémillard, Director General</li> </ul>	26.04.2010
<b>Association canadienne-française de l'Alberta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean Johnson, Chair of the Board</li> </ul>	
<b>Association des francophones du Nunavut</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daniel Cuerrier, Director General</li> </ul>	
<b>Fédération des francophones de la Colombie-Britannique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Johanne Dumas, Representative</li> </ul>	10.03.2008
<b>Fédération franco-ténoise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fernand Denault, President</li> </ul>	
<b>Société franco-manitobaine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diane Bazin, Manager, Community Development</li> </ul>	
<b>Bernard Lord, Author of the Report on the Government of Canada's Consultations on Linguistic Duality and Official Languages</b>	
<b>National Defence</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peter Mackay, Minister of National Defence</li> </ul>	07.04.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Major-General Walter Semianiw, Chief of Military Personnel, Official Languages Champion</li> <li>• Colonel Louis Meloche, Director of Official Languages</li> </ul>	

Name of Organization and Spokesperson	Date
<b>National Film Board</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deborah Drisdell, Director, Strategic Planning and Government Relations</li> </ul>	28.04.2008
<b>National Arts Centre</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anne Tanguay, Manager, Translation Services and Champion of Official Languages</li> </ul>	
<b>CBC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jules Chiasson, Manager, Affiliated Stations / Francophonie</li> </ul>	
<b>Canada Council for the Arts</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• André Courchesne, Director, Strategic Initiatives Division</li> </ul>	
<b>Canadian Radio-television and Telecommunications Commission</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Annie Laflamme, Director, French Language Television Policy and Applications</li> <li>• Scott Hutton, Executive Director of Broadcasting</li> </ul>	28.04.2008 25.05.2009
<b>Assemblée de la francophonie de l'Ontario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mariette Carrier-Fraser, President</li> </ul>	12.05.2008
<b>Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Xavier Georges, Director</li> </ul>	
<b>Alliance des producteurs francophones du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mark Chattel, President</li> </ul>	26.05.2008
<b>Association des groupes en arts visuels francophones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lise Leblanc, Director General</li> </ul>	
<b>Regroupement des éditeurs canadiens-français</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yvon Malette, President</li> </ul>	
<b>Consortium national de formation en santé</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jocelyne Lalonde, Executive Director</li> </ul>	09.03.2009
<b>Fédération des aînées et aînés francophones du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean-Luc Racine, Executive Director</li> </ul>	
<b>Société Santé en français</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paul-André Baril, Government Relations</li> </ul>	



Name of Organization and Spokesperson	Date
<b>Quebec Community Groups Network</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Robert Donnelly, President</li> <li>• Sylvia Martin-Laforge, Executive Director</li> <li>• Rita Legault, Director of Communications</li> </ul>	23.03.2009
<b>Treasury Board of Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vic Toews, President of the Treasury Board</li> <li>• Michelle d'Auray, Chief of Human Resources Officer</li> <li>• Marc O'Sullivan, Acting Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal Sector</li> </ul>	15.06.2009
<b>Health Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Leona Aglukkaq, Minister of Health</li> <li>• Roger Farley, Executive Director, Official Language Community Development Bureau, Programs Directorate</li> <li>• Catherine MacLeod, Senior Director General, Regions and Programs Branch, Programs Directorate</li> </ul>	05.10.2009
<b>Canada School of Public Service</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruth Dantzer, President and Chief Executive Officer</li> <li>• Sylvain Dufour, Director General, Language Training Centre</li> </ul>	19.10.2009
<b>Public Service Commission of Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maria Barrados, President</li> <li>• Donald Lemaire, Senior Vice-President, Policy Branch</li> <li>• Robert McSheffrey, Director, Consultation and Counselling Services</li> </ul>	19.10.2009
<b>The Honourable Michel Bastarache, C.C., Counsel at the law firm Heenan Blaikie and former judge of the Supreme Court of Canada</b>	26.10.2009
<b>Immigration Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claudette Deschênes, Assistant Deputy Minister, Operations</li> </ul>	02.11.2009
<b>Western Economic Diversification Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Lynne Yelich, Minister of State</li> <li>• Daniel Watson, Deputy Minister</li> </ul>	02.11.2009
<b>Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Denis Lebel, Minister of State</li> <li>• Guy McKenzie, Deputy Minister/President</li> <li>• Manon Brassard, Vice-President, Operations</li> <li>• Pierre Bordeleau, Acting Vice-President, Policy and Planning</li> </ul>	16.11.2009

Name of Organization and Spokesperson	Date
<p><b>Atlantic Canada Opportunities Agency</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Keith Ashfield, Minister of State</li> <li>• Paul J. Leblanc, Executive Vice-President</li> </ul>	
<p><b>Royal Canadian Mounted Police</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chief Superintendent Pat Teolis, Director General, Major Events and Protective Services, Protective Policing Branch</li> <li>• Chief Superintendant Alain Tousignant, Director General, Learning and Development</li> <li>• Nathalie Ferreira, Director, Directorate of Official Languages</li> </ul>	23.11.2009
<p><b>Vancouver Airport Authority</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paul Levy, Vice-President, Planning, 2010 Olympic and Paralympic Games</li> <li>• Rebecca Catley, Director of Communications, Planning, 2010 Olympic and Paralympic Games</li> <li>• Danielle Moore, Liaison Language Services, Planning, 2010 Olympic and Paralympic Games</li> </ul>	30.11.2009
<p><b>Public Works and Government Services Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The Honourable Christian Paradis, Minister of Public Works and Government Services</li> <li>• Diane Lorenzato, Assistant Deputy Minister, Human Resources</li> <li>• Francine Kennedy, Chief Executive Officer, Translation Bureau</li> <li>• Marc Olivier, Manager, Translation Bureau, Professional Development Division</li> </ul>	07.12.2009
<p><b>Students from the University of Ottawa Faculty of Law (as individuals)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Richard Léger</li> <li>• Matthew Létourneau</li> <li>• Monick Corriveau</li> <li>• Mélanie Roy</li> </ul>	29.03.2010
<p><b>Statistics Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réjean Lachapelle, Special Advisor</li> </ul>	
<p><b>Industry Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• France Pégeot, Assistant Deputy Minister, Regional Operations</li> <li>• Carmen DeMarco, Program Manager, Northeastern Ontario Region, Program Delivery</li> <li>• Diane Bertrand, Associate Director, Human Resources Programs, Human Resources Branch</li> </ul>	12.04.2010

Name of Organization and Spokesperson	Date
<p><b>Public Health Agency of Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• James Ladouceur, Director General, Human Resources Directorate</li> <li>• Marc Desroches, Manager, Diversity and Official Languages, Learning, Diversity and Employee Programs Division</li> </ul>	19.04.2010
<p><b>Assemblée communautaire fransaskoise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Michel Dubé, President</li> </ul>	10.05.2010
<p><b>Foreign Affairs and International Trade Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérald Cossette, Associate Deputy Minister</li> <li>• Monica Janecek, Director, Employment Equity, Official Languages and Staffing, Corporate Resourcing Division</li> <li>• Alexandre Drago, Senior Advisor, Intergovernmental Relations Division, and former Departmental Coordinator for Part VII of the <i>Official Languages Act</i></li> </ul>	
<p><b>Human Resources and Skills Development Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Franck Fedyk, Associate Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Research</li> <li>• Michel Caron, Director, Youth and Official Language Minority Communities</li> <li>• Cliff Halliwell, Director General, Strategic Policy Research Directorate</li> <li>• Ellen Healy, Director, Social Programs Division</li> <li>• Silvano Tocchi, Acting Director General, Office of Literacy and Essential Skills</li> </ul>	03.05.2010

**APPENDIX C:  
LIST OF BRIEFS**

---

Alliance des producteurs francophones du Canada, *Francophone Minority Film and Television Production: Assessment and Outlook*, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, September 2007.

Alliance des radios communautaires du Canada, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, May 2007 (in French only).

Assemblée de la francophonie de l'Ontario, Text of appearance before the Standing Senate Committee on Official Languages regarding its study on culture, 12 May 2008 (in French only).

Association des théâtres francophones du Canada, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages with regard to its study on Francophone culture, 22 May 2008 (in French only).

Fédération culturelle canadienne-française, Brief submitted to the Standing Senate Committee on Official Languages, February 2008 (in French only).

The Honourable Michel Bastarache, C.C., *Some Guidelines for the Interpretation of Part VII of the Official Languages Act*, October 2009.

Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau and Mélanie Roy (Bachelor of Laws Candidates, Common Law Section, University of Ottawa), *The Future of Official Language Minority Groups and the Commitment by Federal Institutions: Part VII of the Official Languages Act as a Tool for Achieving Substantive Equality*, Report prepared under the supervision of Mark Power, 29 March 2010.

## **APPENDIX D:**

### **EXCERPTS FROM THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT***

---

#### **PART VII**

#### **ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH**

##### Government policy

**41.** (1) The Government of Canada is committed to

(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and  
(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

##### Duty of federal institutions

(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.

##### Regulations

(3) The Governor in Council may make regulations in respect of federal institutions, other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, prescribing the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out.

##### Coordination

**42.** The Minister of Canadian Heritage, in consultation with other ministers of the Crown, shall encourage and promote a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41.

##### Specific mandate of Minister of Canadian Heritage

**43.** (1) The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society and, without restricting the generality of the foregoing, may take measures to

(a) enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development;

(b) encourage and support the learning of English and French in Canada;

(c) foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public;

(d) encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities generally and, in particular, to offer provincial and municipal services in both English and French and to provide opportunities for members of English or French linguistic minority communities to be educated in their own language;

(e) encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French;

(f) encourage and cooperate with the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions to provide services in both English and French and to foster the recognition and use of those languages;

(g) encourage and assist organizations and institutions to project the bilingual character of Canada in their activities in Canada or elsewhere; and

(h) with the approval of the Governor in Council, enter into agreements or arrangements that recognize and advance the bilingual character of Canada with the governments of foreign states

#### Public consultation

(2) The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to ensure public consultation in the development of policies and review of programs relating to the advancement and the equality of status and use of English and French in Canadian society.

#### Annual Report to Parliament

**44.** The Minister of Canadian Heritage shall, within such time as is reasonably practicable after the termination of each financial year, submit an annual report to Parliament on the matters relating to official languages for which that Minister is responsible.

#### Consultation and negotiation with the provinces

**45.** Any minister of the Crown designated by the Governor in Council may consult and may negotiate agreements with the provincial governments to ensure, to the greatest practical extent but subject to Part IV, that the provision of federal, provincial, municipal and education services in both official languages is coordinated and that regard is had to the needs of the recipients of those services.

### **PART X**

#### **COURT REMEDY**

##### Application for remedy

**77.** (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV, V or VII, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

**APPENDIX E:**

**DESIGNATED INSTITUTIONS FOR IMPLEMENTATION OF  
PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT***

---

- 1- Agriculture and Agri-Food Canada
- 2- Atlantic Canada Opportunities Agency
- 3- Business Development Bank of Canada
- 4- Canada Council for the Arts
- 5- Canada Economic Development for Quebec Regions
- 6- Canada Post Corporation
- 7- Canada Public Service Agency\*
- 8- Canada School of Public Service
- 9- Canadian Broadcasting Corporation
- 10- Canadian Heritage
- 11- Canadian International Development Agency
- 12- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
- 13- Canadian Tourism Commission
- 14- Citizenship and Immigration Canada
- 15- Foreign Affairs and International Trade Canada
- 16- Health Canada
- 17- Human Resources and Skills Development Canada
- 18- Industry Canada
- 19- International Development Research Centre
- 20- Justice Canada
- 21- National Arts Centre
- 22- National Capital Commission
- 23- National Film Board of Canada
- 24- Parks Canada
- 25- Public Health Agency of Canada
- 26- Public Works and Government Services Canada
- 27- Social Sciences and Humanities Research Council
- 28- Statistics Canada
- 29- Status of Women Canada
- 30- Telefilm Canada
- 31- Treasury Board of Canada Secretariat
- 32- Western Economic Diversification Canada

\* This agency ceased operations on 2 March 2009.





Senate



Sénat

CANADA

# **LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES :**

## **ON PEUT FAIRE ENCORE MIEUX**

**Rapport du**

**Comité sénatorial permanent des  
langues officielles**

L'honorable Maria Chaput  
*présidente*

L'honorable Andrée Champagne, C.P.  
*vice-présidente*

**Juin 2010**

*This document is available in English*

---

Disponible sur l'Internet Parlementaire :

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités – Sénat – 40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session)

Des copies de ces documents sont aussi disponibles  
en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au  
613-990-0088 ou par courriel à [clocol@sen.parl.gc.ca](mailto:clocol@sen.parl.gc.ca)

# TABLE DES MATIÈRES

---

	<b>Page</b>
MEMBRES	
ORDRE DE RENVOI	
PRÉFACE	
INTRODUCTION .....	1
LE RENFORCEMENT DE LA PARTIE VII DE LA <i>LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES</i> .....	3
LE RÔLE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES .....	5
A. Les acteurs clés.....	5
B. Les institutions désignées .....	6
C. Les autres institutions .....	6
LES ACTIONS PRISES DE 2005 À AUJOURD’HUI.....	7
A. La sensibilisation .....	7
B. La concertation interministérielle .....	10
C. Les mesures positives .....	12
D. La consultation.....	16
E. La prestation de programmes .....	22
F. La reddition de compte .....	25
G. La réglementation .....	29
H. Les initiatives.....	31
L’INTERPRÉTATION PAR LES TRIBUNAUX.....	37
LES MESURES À PRENDRE : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	41

# TABLE DES MATIÈRES

---

	<b>Page</b>
A. Respecter l'intention du législateur .....	42
B. Assurer un leadership pour la mise en œuvre de la partie VII .....	44
1. La culture organisationnelle .....	44
2. Patrimoine canadien .....	45
C. Encadrer l'action des institutions fédérales .....	46
1. Les mesures positives : la prise en compte des besoins, la consultation et l'impact linguistique des décisions .....	46
2. La reddition de compte .....	49
3. La concertation : les institutions fédérales en région et les gouvernements provinciaux .....	51
4. La réglementation .....	54
D. Faire le lien entre la prestation des services et le développement communautaire .....	55
1. L'évolution dans la composition linguistique du pays et l'égalité réelle .....	55
2. Une mise en œuvre cohérente de la <i>Loi</i> .....	57
CONCLUSION .....	61
ANNEXES :	
A. Liste des recommandations .....	i
B. Liste des témoins .....	iv
C. Liste des mémoires .....	xi
D. Extraits de la <i>Loi sur les langues officielles</i> .....	xii
E. Institutions désignées pour la mise en œuvre de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i> .....	xiv

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES  
40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session**

L'honorable Maria Chaput  
*présidente*

L'honorable Andrée Champagne, C.P.  
*vice-présidente*

et

les honorables sénateurs :

Pierre-Hugues Boisvenu  
\*James Cowan (ou Claudette Tardif)  
Pierre De Bané, C.P.  
Suzanne Fortin-Duplessis  
\*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)  
Rose-Marie Losier-Cool  
Michel Rivard  
Judith Seidman  
Claudette Tardif

\*Membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :*  
Les honorables sénateurs Brazeau, Comeau, Dawson, Goldstein (retraité), Jaffer, Keon (retraité), Kinsella, Martin, Mockler, Munson, Murray, C.P., Neufeld, Nolin, Pépin, Poulin, Ringuette, Robichaud et Runciman

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires  
de la Bibliothèque du Parlement :*

Marie-Ève Hudon

*Greffiers du comité :*

Éric Jacques  
Danielle Labonté  
Josée Thérien

*Adjointe du comité :*

Louise Archambeault

## **ORDRE DE RENVOI**

---

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 24 mars 2010 :

L'honorable sénateur Chaput propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich,

Que le Comité sénatorial permanent des langues officielles soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, l'application de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que des règlements et instructions en découlant, au sein des institutions assujetties à la *Loi*;

Que le comité soit autorisé à examiner l'état de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, et plus particulièrement les actions prises par les institutions fédérales depuis les modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005;

Que le comité soit autorisé à étudier dans quelle mesure les Jeux olympiques et paralympiques, et plus particulièrement la cérémonie d'ouverture, ont reflété la dualité linguistique du Canada et à considérer le rapport du commissaire aux langues officielles à ce sujet;

Que le comité soit autorisé à examiner la situation des communautés anglophones du Québec, et plus particulièrement les différents secteurs qui touchent au développement et à l'épanouissement de ces communautés (p. ex. le développement communautaire, l'éducation, la jeunesse, les arts et la culture, la santé);

Que le comité soit aussi autorisé à étudier les rapports et documents produits par le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le commissaire aux langues officielles, ainsi que toute autre matière concernant les langues officielles;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le comité depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 31 décembre 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 30 juin 2011, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

Au cours des deux dernières législatures, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a mené une étude de fond sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Notre intention était d'examiner les actions prises par les institutions fédérales depuis les modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005.

Nous avons eu l'occasion de faire des observations préliminaires dans un rapport d'étape déposé au Sénat en juin 2008. Le présent rapport reflète les témoignages entendus à partir du 28 mai 2007 jusqu'à aujourd'hui. Au total, nous avons tenu 34 réunions et entendu 53 témoins, représentés par 115 porte-parole, sur ce sujet.

En menant cette étude, nous avons réalisé que certaines institutions fédérales ont fait preuve d'initiative et d'originalité pour mettre en œuvre l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. Le gouvernement a pris des mesures pour encourager les institutions fédérales à respecter cet engagement. Il a mené des campagnes de sensibilisation. Il a publié un guide à l'intention des institutions fédérales. Il a renouvelé son engagement envers la dualité linguistique en lançant la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne*.

Malgré ces avancées, nous constatons que quatre ans et demi après les modifications apportées à la *Loi*, les gestes concrets sont moins nombreux que nous l'aurions souhaité. Certaines institutions fédérales tardent à agir, car elles ne comprennent pas totalement la portée de leurs obligations. Nous tenons à rappeler que la responsabilité envers la prise de mesures positives incombe à l'ensemble de l'appareil fédéral et qu'un manquement à cette obligation peut désormais faire l'objet d'un recours devant le tribunal. La Cour fédérale du Canada a récemment statué, dans l'affaire *Picard*, que la partie VII de la *Loi* peut obliger une institution fédérale à prendre des mesures positives pour respecter les droits des deux communautés linguistiques du pays.

Nous sommes d'avis que le gouvernement doit faire en sorte de mieux guider les institutions fédérales dans leurs démarches, et qu'il doit le faire en précisant l'intention du législateur. Notre ancien collègue, l'honorable Jean-Robert Gauthier, s'est battu sans relâche pour renforcer le caractère exécutoire de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. À ses yeux, il fallait que la *Loi* devienne un « chien de garde » plutôt qu'un « chien de poche ». Nous l'avons toujours appuyé dans ses démarches. Par la présente, nous tenons à rendre hommage à la contribution de notre défunt collègue pour l'avancement de la dualité linguistique canadienne. Nos observations et nos recommandations visent un seul et même but : rendre justice à l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005.

*La présidente,*

Maria Chaput

*La vice-présidente,*

Andrée Champagne, C.P.





# LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES : ON PEUT FAIRE ENCORE MIEUX

---

« Je crois qu'à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la Loi sur les langues officielles, il faut faire un pas en avant en agissant positivement et en se donnant les moyens d'aller plus loin dans la prestation des services et de s'assurer que ces services soient véritablement accessibles et adaptés aux besoins des communautés [...] Dans le fond, le fait de changer les structures, les définitions et les obligations n'amène pas grand-chose si le changement n'est pas suivi par des gestes concrets. Ce qui m'inquiète au Canada, c'est que toute la philosophie d'aménagement linguistique a été développée par les tribunaux, pas même par le gouvernement. »

L'honorable Michel Bastarache<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Depuis le printemps 2007, le Comité sénatorial permanent des langues officielles (ci-après, le Comité) s'est intéressé à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, telle que modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*<sup>2</sup>. L'adoption de cette loi visait trois objectifs : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations aux institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application. Cette loi a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005.

L'étude du Comité avait pour but d'examiner les actions prises par les institutions fédérales à ce chapitre. Plus particulièrement, le Comité s'était fixé les objectifs suivants :

- Rendre compte des progrès atteints et des initiatives nouvellement mises en place par les institutions fédérales en faveur du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM) et de la promotion de la dualité linguistique;
- Évaluer l'impact des changements apportés à la partie VII de la *Loi* sur les CLOSM;
- Évaluer l'efficacité des mécanismes de coordination mis en place par le gouvernement fédéral pour assurer la mise en œuvre de la partie VII;
- Identifier les bonnes pratiques et les secteurs où des améliorations doivent être apportées;

---

<sup>1</sup> L'honorable Michel Bastarache, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 11, 26 octobre 2009, p. 41 et 51.

<sup>2</sup> *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41.

- Examiner les démarches que le gouvernement fédéral a entreprises pour définir les « mesures positives »<sup>3</sup> et voir quelle est l'implication des CLOSM dans ce processus.

Le Comité a interrogé de nombreux témoins, y compris les acteurs clés de la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*, le commissaire aux langues officielles, un certain nombre d'institutions désignées, un certain nombre d'institutions non désignées, ainsi que les représentants des CLOSM.

Au fil des mois, le Comité a constaté un manque de cohérence dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Certaines institutions fédérales performant très bien. D'autres ne comprennent pas totalement la portée des obligations qui y sont inscrites. Le gouvernement a pris des mesures pour encourager les institutions fédérales à respecter l'engagement inscrit à l'article 41 de la *Loi*, mais il y a encore du chemin à parcourir pour en arriver à une mise en œuvre complète de la partie VII. C'est pourquoi le Comité présente un certain nombre de recommandations pour aider les institutions fédérales à faire encore mieux.

Le présent rapport vise à rendre compte des divers témoignages entendus au cours des trois dernières années. Il se divise en cinq sections. Dans un premier temps, il s'attarde à la genèse des propositions qui ont mené à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. Dans un deuxième temps, il décrit le rôle des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII. Dans un troisième temps, il fait état des actions prises au sein de l'appareil fédéral comme suite aux modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005. Dans un quatrième temps, il s'attarde à l'interprétation de la portée de la nouvelle partie VII par les tribunaux. Dans un cinquième temps, il présente les observations et les recommandations du Comité à la lumière des nombreux témoignages entendus.

---

<sup>3</sup> Tout au long de ce rapport, nous référerons au concept de « mesures positives » tel qu'il apparaît au paragraphe 41(2) de la *Loi*.

« [J]e serai très heureux de constater ici une volonté à rendre exécutoire la Loi sur les langues officielles afin que l'on sache, au sein des ministères et institutions fédérales conscients de cette loi, qu'il ne s'agit pas simplement de vœux pieux, mais de principes que l'on doit respecter. »

L'honorable Jean-Robert Gauthier<sup>4</sup>

## **LE RENFORCEMENT DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

La présente section vise à décrire la genèse des propositions qui ont mené au renforcement de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Pourquoi la partie VII a-t-elle été renforcée? Quelle était l'intention du Parlement du Canada lorsqu'il a modifié la *Loi* en 2005?

La partie VII de la *Loi* prend ses fondements dans l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cet article reconnaît l'égalité des deux langues officielles et énonce le principe de la « progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais »<sup>5</sup>. La partie VII est apparue dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988. Elle a depuis fait l'objet d'un long débat quant au type d'obligation qu'elle imposait aux institutions fédérales.

D'un côté, le gouvernement fédéral soutenait que l'engagement figurant à l'article 41 de la *Loi* était strictement de nature politique. En d'autres mots, il n'imposait aucune obligation exécutoire aux institutions fédérales et ne créait aucun droit pouvant être sanctionné par les tribunaux. Cette vision a été véhiculée à maintes reprises, tant dans des documents de nature politique<sup>6</sup> que dans des causes portées devant les tribunaux<sup>7</sup>. D'un autre côté, les CLOSM statuaient que la partie VII créait une obligation positive pour les institutions fédérales d'agir. En d'autres mots, ces institutions devaient prendre des mesures pour favoriser le développement des communautés et promouvoir la reconnaissance du français et de l'anglais; un manquement à cette obligation pouvait entraîner des conséquences juridiques. Entre 1988 et 2005, les différents commissaires aux langues officielles ont exprimé leur insatisfaction quant au régime d'application de la partie VII de la *Loi*. Ils ont exhorté à maintes reprises le gouvernement de clarifier la portée juridique de la partie VII.

<sup>4</sup> L'honorable Jean-Robert Gauthier, *Débats du Sénat (Hansard)*, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, vol. 142, n<sup>o</sup> 3, 6 octobre 2004.

<sup>5</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, L.R.C. 1985, appendice II, n<sup>o</sup> 44, annexe B.

<sup>6</sup> Voir l'article 16 du *Cadre de responsabilisation et de coordination* dans : Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : Un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles*, Ottawa, 2003, p. 70.

<sup>7</sup> *Forum des maires de la péninsule acadienne c. Agence canadienne d'inspection des aliments* [2003] C.F. 1048, para. 45 et 46; *Commissaire aux langues officielles c. Canada (Ministère de la Justice)* [2001] C.F.P.I. 239, para. 55.

C'est pour mettre fin à ce débat entourant la portée de la partie VII qu'un projet de loi d'intérêt privé a été présenté au Sénat par l'honorable Jean-Robert Gauthier. Ce projet de loi est mort au *Feuilleton* à trois reprises<sup>8</sup>. Le projet de loi S-3 a été déposé au Sénat le 6 octobre 2004. Les changements proposés visaient trois objectifs : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations à l'ensemble des institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application.

La *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* a reçu l'aval de la Chambre des communes le 17 novembre 2005, celui du Sénat le 22 novembre 2005 et la sanction royale le 25 novembre 2005. Trois amendements ont été apportés à la *Loi* :

- **L'ajout du paragraphe 41(2).** Celui-ci prévoit qu'il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela doit se faire dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.
- **L'ajout du paragraphe 41(3).** Celui-ci prévoit la possibilité pour le gouverneur en conseil de fixer, par règlement, les modalités d'exécution des obligations que la partie VII impose aux institutions fédérales.
- **La modification de l'article 77.** Celui-ci prévoit la possibilité de recours devant la Cour fédérale du Canada en cas de manquement aux obligations prévues à la partie VII.<sup>9</sup>

Le Parlement du Canada s'est donc prononcé en faveur du renforcement de la partie VII de la *Loi*. Les parlementaires voulaient s'assurer que la partie VII ait un véritable impact sur le développement des CLOSM et sur la promotion du français et de l'anglais. Il ne s'agissait plus d'une simple déclaration d'intention. La *Loi* modifiée reconnaissait que les institutions fédérales ont l'obligation d'agir pour mettre en œuvre l'engagement du gouvernement fédéral.

L'étude que le Comité a entreprise au printemps 2007 visait à évaluer les mesures prises par l'appareil fédéral pour concrétiser l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005. L'étude du Comité s'est échelonnée sur trois ans. Elle a permis d'entendre le point de vue de quelque 53 témoins, représentés par 115 porte-parole.

---

<sup>8</sup> Le premier projet de loi a été présenté lors de la 1<sup>re</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature (S-32). Le deuxième projet de loi a été présenté lors de la 2<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature (S-11). Le troisième projet de loi a été présenté lors de la 3<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature (S-4).

<sup>9</sup> Les extraits pertinents de la *Loi sur les langues officielles* ont été reproduits à l'Annexe D.

« Les modifications apportées à la Loi sur les langues officielles en novembre 2005 rendent justiciable l'obligation de chaque institution fédérale de prendre des "mesures positives". Chacune d'elles devrait donc examiner attentivement comment elle s'acquitte de son mandat à cet égard. »

Patrimoine canadien<sup>10</sup>

## LE RÔLE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La présente section décrit brièvement le rôle des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Quel est le rôle des acteurs clés? Quelles distinctions fait-on entre les institutions désignées et les autres institutions fédérales?

### A. LES ACTEURS CLÉS

**Patrimoine canadien** est le ministère désigné dans la *Loi* pour coordonner la mise en œuvre de la partie VII. Il est également le ministère responsable de coordonner la mise en œuvre de la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne (2008-2013)*<sup>11</sup>.

**Justice Canada** offre aux institutions fédérales des conseils juridiques pour l'application de la *Loi*. Il surveille les dossiers pouvant comporter une incidence sur les obligations constitutionnelles et légales du gouvernement en matière de langues officielles.

Le **Conseil du Trésor** incite les institutions fédérales à tenir compte de la partie VII dans la planification et la mise en œuvre de leurs activités ministérielles. En effet, les présentations au Conseil du Trésor doivent contenir une description de l'incidence des initiatives de l'institution « sur l'épanouissement et le développement des minorités anglophones et francophones au Canada et la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »<sup>12</sup>. En outre, le Conseil du Trésor soutient les démarches des champions des langues officielles et des conseils fédéraux en région, qui sont appelés à prendre des mesures pour faciliter la collaboration entre les institutions fédérales et les CLOSM.

Le **Commissariat aux langues officielles** veille au respect de la *Loi*. Il a le pouvoir d'instruire des plaintes, d'enquêter, de faire rapport et d'émettre des recommandations.

<sup>10</sup> Patrimoine canadien, *Guide à l'intention des institutions fédérales. Loi sur les langues officielles : Partie VII – Promotion du français et de l'anglais*, Ottawa, 2007, p. 9.

<sup>11</sup> Gouvernement du Canada, *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*, Ottawa, 2008.

<sup>12</sup> Conseil du Trésor, *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor – Annexe E : Langues officielles*.

## **B. LES INSTITUTIONS DÉSIGNÉES**

En août 1994, le gouvernement du Canada a approuvé un cadre de responsabilisation pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*. Par conséquent, un certain nombre d'institutions fédérales ont été désignées pour faire rapport annuellement à Patrimoine canadien sur les activités qu'elles comptent mettre en œuvre (plan d'action) et les résultats atteints (rapport annuel des résultats) à cet égard. Ces institutions – elles sont aujourd'hui au nombre de 31 – œuvrent dans des secteurs clés qui ont une incidence sur le développement des CLOSM<sup>13</sup>. Le rapport annuel sur les langues officielles de Patrimoine canadien contient un sommaire des documents soumis par chacune des institutions désignées. Les institutions désignées nomment un coordonnateur ministériel responsable de la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi*.

## **C. LES AUTRES INSTITUTIONS**

La partie VII de la *Loi* s'applique à l'ensemble des institutions fédérales. Les institutions non désignées ne sont pas tenues de faire rapport à Patrimoine canadien, mais doivent tout de même participer à la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral inscrit à l'article 41. On s'attend à ce qu'elles documentent les façons de mettre en œuvre cet engagement; elles peuvent par exemple le faire dans le cadre du *Rapport ministériel sur le rendement* ou du *Rapport sur les plans et les priorités* qu'elles soumettent chaque année au Conseil du Trésor.

---

<sup>13</sup> La liste des institutions désignées a été reproduite à l'Annexe E.

« Au lieu de parler d'obligations, on parle d'opportunité à savoir comment offrir à une communauté quelque chose qui puisse être utile pour tout le monde. Voilà l'esprit de la partie VII. On fait référence à un réflexe, mais aussi à un esprit. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles<sup>14</sup>

## LES ACTIONS PRISES DE 2005 À AUJOURD'HUI

La présente section vise à rendre compte des initiatives mises en place par les institutions fédérales comme suite aux modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005. Quels mécanismes ont été mis en place pour les guider dans ce processus? Comment l'appareil fédéral a-t-il mis en œuvre l'engagement énoncé à la partie VII? Y a-t-il de bonnes pratiques qui méritent d'être soulignées? Y a-t-il des secteurs où la mise en œuvre est plus lente? Les différents acteurs s'entendent-ils sur la signification des mesures positives?

### A. LA SENSIBILISATION

En décembre 2005, le greffier du Conseil privé a invité les institutions fédérales à réexaminer leur mandat respectif en tenant compte des modifications apportées à la *Loi*. Par l'entremise de cet exercice, chaque institution était appelée à :

- examiner toutes ses activités et déterminer si leur réalisation respecte les exigences de l'article 41;
- s'il y a lieu, identifier les améliorations requises;
- déterminer la manière de procéder à ces améliorations.<sup>15</sup>

Dans l'année qui a suivi l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, Patrimoine canadien et Justice Canada ont effectué une tournée pancanadienne pour sensibiliser les institutions fédérales à l'égard des modifications qui y ont été apportées.

Trois outils ont été développés en vue de mieux guider les actions des institutions fédérales : le *Cadre de responsabilisation et de coordination en*

<sup>14</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 16, 4 juin 2007, p. 39.

<sup>15</sup> Patrimoine canadien (2007), p. 9.

langues officielles<sup>16</sup>, le *Cadre de gestion pour le Programme des langues officielles*<sup>17</sup> ainsi que le *Guide à l'intention des institutions fédérales*<sup>18</sup>.

On s'attend à ce que chaque institution fédérale :

- sensibilise ses employés aux besoins des CLOSM ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII;
- détermine si ses politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des CLOSM, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services;
- consulte, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des CLOSM, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes;
- soit en mesure de décrire sa démarche et de démontrer qu'elle a pris en compte les besoins des CLOSM;
- lorsqu'il aura été décidé que des répercussions existent, planifie en conséquence les activités prévues dans l'année qui suit ainsi qu'à plus long terme; présente les résultats attendus, en tenant compte dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoit les mécanismes d'évaluation des résultats.

Plusieurs institutions fédérales qui ont témoigné devant le Comité ont mené des activités de sensibilisation. Par exemple, des représentants du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) ont affirmé :

Systématiquement, lorsqu'un nouveau conseiller arrive, il est informé sur une série de dossiers, incluant celui sur les langues officielles. On lui explique quelles sont les responsabilités du conseil en matière de langues officielles. Le fait qu'on soit un organisme désigné fait en sorte qu'on doit tenir compte des réalités et des besoins des communautés lorsqu'on prend des décisions. Tous les directeurs exécutifs et le secrétaire général sont au courant des responsabilités du conseil.<sup>19</sup>

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a mené une campagne de sensibilisation auprès de ses employés. Une représentante de l'organisme a

---

<sup>16</sup> Gouvernement du Canada (2003), p. 67 à 76.

<sup>17</sup> Gouvernement du Canada, *La dualité linguistique canadienne : Un cadre de gestion pour le Programme des langues officielles*, Ottawa, 2005.

<sup>18</sup> Patrimoine canadien (2007).

<sup>19</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 7, 25 mai 2009, p. 22.



expliqué dans les termes suivants le but recherché par cette campagne : « Il s'agit de changer l'idéologie ambiante. Nous essayons non seulement de présenter la *Loi sur les langues officielles* et d'expliquer son caractère de loi et d'obligation, mais aussi de montrer qu'elle est un atout pour notre fonctionnement et un avantage tant pour nous-mêmes que pour la population canadienne »<sup>20</sup>.

Le *Guide à l'intention des institutions fédérales* attribue à la haute direction des institutions fédérales un rôle spécifique en matière de sensibilisation des employés<sup>21</sup>. Les audiences publiques du Comité ont montré que ce ne sont pas toutes les institutions fédérales qui comprennent l'importance d'agir de la sorte. Le commissaire aux langues officielles a souligné que : « Souvent, dans certains ministères qui sont hiérarchisés, où cela passe de haut en bas, c'est une tradition qui parfois se prête mal à l'innovation, à l'ouverture et à la collaboration »<sup>22</sup>. La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) a abondé dans le même sens :

Des gens qui travaillent sur le terrain ont plein d'initiatives et se font arrêter en haut. Dans d'autres cas, il y a une volonté en haut, mais il n'y a pas nécessairement la volonté de le faire plus bas. Je dois dire que si la volonté ne part pas d'en haut, cela ne fonctionnera pas, peu importe le degré d'initiative ou d'intelligence des employés qui proposent des mesures.<sup>23</sup>

L'Assemblée communautaire fransaskoise a offert un témoignage semblable : « D'après notre expérience, certains fonctionnaires sont prêts à travailler dans l'esprit de la partie VII, mais ceci dépend de l'individu en place. Lorsqu'il quitte, tout le travail est à recommencer ou est remis en question »<sup>24</sup>.

En 2007-2008, le commissaire aux langues officielles avait recommandé « que le greffier du Conseil privé fasse en sorte que l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres tienne compte des efforts de mise en œuvre de l'ensemble de la *Loi sur les langues officielles*, particulièrement de la partie VII »<sup>25</sup>. Un sous-ministre qui a comparu devant le Comité a lui-même reconnu que :

<sup>20</sup> Gendarmerie royale du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 13, 23 novembre 2009, p. 15.

<sup>21</sup> Patrimoine canadien (2007), p. 10 et 11.

<sup>22</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 1, 3 décembre 2007, p. 22.

<sup>23</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 14, 7 décembre 2009, p. 32.

<sup>24</sup> Assemblée communautaire fransaskoise, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 4, 10 mai 2010, p. 70.

<sup>25</sup> Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2007-2008*, Ottawa, 2008, p. 34.

La fonction publique du Canada est une institution bilingue qui travaille dans les deux langues officielles, peu importe où l'on est. On a une responsabilité particulière lorsqu'on est sous-ministre adjoint et sous-ministre [...] Je considère cela comme une des responsabilités qui viennent avec les titres que nous avons.<sup>26</sup>

En somme, diverses activités ont été menées au cours des dernières années pour sensibiliser les institutions fédérales aux obligations qui leur incombent en vertu de la partie VII. Les témoignages ont cependant montré que ce ne sont pas toutes les institutions qui ont réussi à intégrer à leur culture organisationnelle l'esprit des modifications apportées à la *Loi* en 2005.

## **B. LA CONCERTATION INTERMINISTÉRIELLE**

Dans le contexte de la partie VII, la concertation interministérielle a pour but de favoriser la création de relations de travail durables entre les institutions fédérales et les CLOSM. En vertu du mandat qui lui est conféré à l'article 42 de la *Loi*, Patrimoine canadien suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de l'engagement du gouvernement fédéral. Le ministère appuie notamment le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41, qui a pour mandat de promouvoir l'échange d'information et les bonnes pratiques ainsi que d'appuyer les institutions fédérales dans la mise en œuvre des obligations qui leur incombent sous le régime de la partie VII de la *Loi*. Chacune des institutions désignées doit nommer un coordonnateur national. Certaines institutions non désignées ont, elles aussi, procédé à la nomination d'un tel coordonnateur. Les activités du Réseau ont été citées à plusieurs reprises dans le cadre des audiences publiques.

Patrimoine canadien mène également diverses activités de communication auprès des institutions fédérales, ce qui comprend entre autres le *Bulletin 41-42*, le site Web du ministère ainsi que le *Guide à l'intention des institutions fédérales*. En mars 2005, Patrimoine canadien a affiché en ligne des exemples de meilleures pratiques de concertation interministérielle<sup>27</sup>. Le ministère a aussi lancé le *Portail 41*, en mai 2008. Il s'agit d'un site Intranet qui offre aux coordonnateurs nationaux un centre virtuel de ressources et qui vise à créer une communauté de pratique entre les institutions fédérales en permettant un échange interactif et accessible en tout temps<sup>28</sup>. Depuis peu, un nouveau recueil

---

<sup>26</sup> Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 12, 2 novembre 2009, p. 21.

<sup>27</sup> Patrimoine canadien, « *Loi sur les langues officielles* : Meilleures pratiques de concertation interministérielle », [http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill\\_s6-fra.cfm](http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s6-fra.cfm) (consulté le 10 mai 2010).

<sup>28</sup> Patrimoine canadien, « Le Portail 41 : une communauté virtuelle... des résultats réels », [http://www.pch.gc.ca/offlangoff/bulletin/vol14\\_no3/104-fra.cfm](http://www.pch.gc.ca/offlangoff/bulletin/vol14_no3/104-fra.cfm) (consulté le 10 mai 2010).

a été mis en ligne afin de mettre en valeur les pratiques exemplaires des institutions fédérales « dans le but d'en favoriser la diffusion et d'encourager l'excellence et l'innovation »<sup>29</sup>.

Du côté de l'administration fédérale, il existe deux mécanismes de concertation interministérielle : les champions des langues officielles et les conseils fédéraux en région. D'une part, les champions des langues officielles ont pour rôle de promouvoir le respect de la dualité linguistique au sein de leur institution. Ils s'assurent du respect des obligations qui découlent de la *Loi*, notamment à l'égard de la partie VII. Des représentants de Patrimoine canadien ont mentionné que : « Le [R]éseau des champions, qui autrefois s'occupait très peu de la partie VII, le fait très régulièrement »<sup>30</sup>. Le président du Conseil du Trésor a souligné qu'il organise « une activité sur les pratiques exemplaires chaque année. Le Secrétariat du Conseil du Trésor profite de cette excellente occasion pour échanger des exemples de pratiques exemplaires avec toutes les institutions »<sup>31</sup>.

D'autre part, les conseils fédéraux en région peuvent mettre sur pied des comités de langues officielles qui sont appelés à coordonner les mesures prises par les institutions fédérales pour la mise en œuvre de la partie VII. Devant le Comité, la FCFA a cité les conseils fédéraux comme un exemple de pratique exemplaire : « Une des meilleures pratiques que j'ai observées a été la présentation conjointe d'une composante sur les langues officielles par plusieurs conseils provinciaux-fédéraux. Partout au pays, il y avait des conseils fédéraux qui disposaient de financement pour s'occuper des langues officielles »<sup>32</sup>.

De 2000 à 2009, Patrimoine canadien a financé le Programme interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO) qui avait été créé dans le but de renforcer la coopération entre les CLOSM et les organismes fédéraux. Il permettait d'offrir du financement complémentaire aux contributions faites par les institutions fédérales participantes pour la mise en œuvre des responsabilités qui leur incombent en vertu de l'article 41 de la *Loi*.

En 2008, des témoins ont indiqué au Comité que l'abandon du PICLO pourrait compromettre le succès des activités entreprises par certaines institutions fédérales à l'égard du développement des CLOSM. Par exemple, l'Office national du film (ONF) a affirmé : « L'engagement de l'ONF envers les communautés en situation minoritaire se poursuivra, mais la perte des ressources de ce

<sup>29</sup> Patrimoine canadien, « Bonnes pratiques : Mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* », <http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/ci-ic/llo-ola-fra.pdf> (consulté le 10 mai 2010).

<sup>30</sup> Patrimoine canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 3, 23 mars 2009, p. 15.

<sup>31</sup> L'honorable Vic Toews, président du Conseil du Trésor, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 9, 15 juin 2009, p. 8.

<sup>32</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 29.

programme sur un budget déjà très restreint causera certainement un préjudice à nos activités »<sup>33</sup>. Le gouvernement a finalement procédé à l'abolition du programme. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a expliqué cette décision de la façon suivante : « Plusieurs institutions fédérales ont intégré les objectifs du PICLO et ont atteint leurs buts. Ce programme a été un succès et c'était un projet à durée fixe, ce n'était pas un projet permanent »<sup>34</sup>. Le Comité regrette que ce programme n'ait pas été reconduit puisqu'il constituait un véritable incitatif pour renforcer l'engagement des institutions fédérales envers les CLOSM.

En mars 2009, des organismes communautaires ont déposé des plaintes devant le commissaire aux langues officielles; ils prétendaient que le gouvernement ne les avait pas consultés avant d'annoncer l'abolition définitive du programme. Les représentants de Patrimoine canadien ont dit que de telles consultations n'avaient pu avoir lieu étant donné que la décision d'abolir le PICLO faisait partie de l'examen stratégique des programmes et des dépenses du gouvernement, un exercice habituellement assorti de nombreuses règles de confidentialité<sup>35</sup>. Le Comité a exprimé des inquiétudes à ce propos dans un rapport déposé en juin 2009<sup>36</sup>.

En somme, les témoignages ont montré que pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*, l'approche collaborative est essentielle. Les institutions fédérales qui ont recours à des mécanismes de coordination et de concertation augmentent leurs chances de bien performer.

### C. LES MESURES POSITIVES

En vertu des modifications apportées à la *Loi* en novembre 2005, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela doit se faire dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

Le libellé actuel du paragraphe 41(2) ne définit pas la portée des mesures positives. Le législateur ne voulait pas que ces mesures soient interprétées de façon limitative par les institutions fédérales. Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas défini clairement ce concept. Cette situation comporte à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, les institutions fédérales

<sup>33</sup> Office national du film, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 5, 28 avril 2008, p. 20.

<sup>34</sup> L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 3, 23 mars 2009, p. 17.

<sup>35</sup> Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 16.

<sup>36</sup> Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Les arts et la culture francophones : croire, vouloir et vivre en milieu minoritaire*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, juin 2009.

bénéficient d'une grande flexibilité dans les actions qu'elles mettent en œuvre. D'un autre côté, ce manque d'encadrement peut amener, dans certains cas, un manque d'action ou une incompréhension dans le choix des mesures à prendre.

Patrimoine canadien et Justice Canada se sont montrés réticents à définir la portée du paragraphe 41(2) devant le Comité. Au début de l'étude, ces deux ministères ont refusé de commenter la portée des mesures positives, car cette question était à l'époque devant les tribunaux dans le cadre du recours déposé par la FCFA devant la Cour fédérale du Canada. Le règlement hors cour intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada, en juin 2008, aurait dû mettre fin à ce devoir de réserve. Pourtant, en juin 2009, le ministre de la Justice a affirmé devant le Comité qu'il ne pouvait dévoiler ses avis juridiques, qui sont à son avis de nature confidentielle<sup>37</sup>.

Le *Rapport annuel 2007-2008* de Patrimoine canadien ne définit pas clairement en quoi consistent les mesures positives. Le rapport indique que des institutions « font preuve de créativité et d'ouverture et trouvent divers moyens de participer à l'effort gouvernemental »<sup>38</sup>. En mars 2009, des représentants de Patrimoine canadien ont esquissé une définition très large, en reconnaissant que « tout ce qui appuie les communautés est une "mesure positive" »<sup>39</sup>.

Pour les parlementaires, ce manque de clarté et de précision dans la définition du concept engendre des défis de taille. Comment est-il possible de déterminer si les institutions fédérales respectent leurs obligations à l'égard du paragraphe 41(2)? Comment juger des progrès atteints? Dans le cadre de son étude, le Comité a voulu en apprendre davantage sur la définition de ce concept.

Au début des audiences publiques, des témoins ont indiqué que l'absence d'une définition claire conduisait à l'inaction de certaines institutions fédérales :

Lorsqu'on parle de mesures positives, les fonctionnaires reculent en disant qu'ils ne savent pas exactement de quoi il s'agit. Il n'existe aucune définition claire, actuellement, du terme « mesures positives ». À défaut de cela, les fonctionnaires préfèrent ne rien entreprendre.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 8, 1<sup>er</sup> juin 2009, p. 23 et 34.

<sup>38</sup> Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2007-2008. Volume 2 : Réalisations des institutions fédérales désignées. Mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles*, Ottawa, 2008, p. 4.

<sup>39</sup> Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 14.

<sup>40</sup> Alliance des radios communautaires du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 16, 28 mai 2007, p. 20 et 21.

Je crois qu'il y a un problème de la part des hautes directions qui ne savent pas vraiment comment le faire. Ils connaissent leurs obligations, mais ne savent peut-être pas comment s'y prendre.<sup>41</sup>

Les ministères sont tellement gros que ce n'est pas évident de faire tourner la machine pour s'assurer qu'on reconnaisse les besoins des communautés. Jusqu'à maintenant, nous n'avons malheureusement pas vu beaucoup de gestes concrets permettant à la communauté de s'épanouir.<sup>42</sup>

Au fil du temps, des témoins en sont arrivés à esquisser leur propre définition des mesures positives :

Étant donné qu'il n'existe aucune définition claire qui a été faite par le gouvernement ou par les autorités, nous tentons de voir, à l'intérieur de notre mandat, la façon dont nous pourrions, dans notre quotidien, prendre action de façon positive pour les communautés [...] Nous aidons, par exemple, nos collègues du Secrétariat du Conseil du Trésor à réviser les soumissions en s'assurant qu'ils ne seront pas biaisés et, au contraire, qu'ils ont une vision positive. Nous les incitons à donner des avis et conseils aux ministères dans le but d'aider à la promotion de mesures positives.<sup>43</sup>

Il s'agit bien sûr de supporter (sic.) les communautés [...] toute intervention qui contribue à ce que les membres participent à l'économie de leur collectivité.<sup>44</sup>

Il s'agit [...] d'une mesure qui a un impact positif sur la personne qui reçoit les services.<sup>45</sup>

[U]ne mesure positive est une action entreprise par le gouvernement ou une institution afin de produire un résultat concret [...] Une mesure positive pourrait comprendre des mesures axées sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de promouvoir

---

<sup>41</sup> Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 17, 11 juin 2007, p. 15.

<sup>42</sup> Assemblée de la francophonie de l'Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 6, 12 mai 2008, p. 30.

<sup>43</sup> Agence de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 2, 28 janvier 2008, p. 38.

<sup>44</sup> L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 12, 16 novembre 2009, p. 38.

<sup>45</sup> L'honorable Leona Aglukkaq, ministre de la Santé, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 10, 5 octobre 2009, p. 35.

l'égalité de statut de l'anglais et du français dans la société canadienne.<sup>46</sup>

Une mesure positive est, dans le cadre d'un processus public, de voir s'il y a des enjeux par rapport aux langues officielles et de voir si le marché ne peut pas, dans le fond, traiter de ces enjeux-là.<sup>47</sup>

La première chose qui vient à l'esprit d'une personne qui entend le terme « mesure positive », c'est qu'il faut que ce soit bénéfique, que cela ait une retombée positive pour les communautés francophones. Le terme « mesure » sous-entend qu'il faut agir, être proactif et innover.<sup>48</sup>

[U]ne mesure positive est une mesure qui fait une différence (sic.) [...] C'est un moyen de trouver et, surtout, c'est une approche qui pourrait être utilisée dans le cadre de politiques ciblées en vue de faire une différence concernant un groupe spécifique.<sup>49</sup>

C'est une initiative qui permet d'avancer dans un dossier ou dans une culture ou dans une façon d'interagir avec une société, une communauté ou un organisme. La responsabilité de la « mesure positive » est affectée à quelqu'un. Le fait d'apporter un changement d'attitude positif envers un dossier, une communauté ou une loi est en soi une « mesure positive ». C'est être proactif, accepter de travailler avec le bénéficiaire de cette « mesure positive », mais dans une situation gagnant-gagnant. Pas au détriment, par exemple, de la capacité d'un ministère d'offrir un programme à quelqu'un d'autre.<sup>50</sup>

Dans un rapport d'enquête déposé en octobre 2007, le commissaire aux langues officielles avait reconnu qu'une mesure positive est « une action posée par le gouvernement ou ses institutions pour produire un effet réel ou significatif sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire tout en contribuant à l'égalité de statut des deux langues dans la société canadienne »<sup>51</sup>. En 2007-2008, le commissaire a mis de l'avant trois principes pour guider l'action des institutions fédérales à l'égard des mesures positives, c'est-à-dire :

<sup>46</sup> Ministre de la Sécurité publique, Réponse aux questions suite à la comparution de la Gendarmerie royale du Canada devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles le 23 novembre 2009, envoyée le 24 mars 2010.

<sup>47</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (25 mai 2009), p. 22.

<sup>48</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 4, 26 avril 2010, p. 32.

<sup>49</sup> Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 4, 3 mai 2010, p. 54.

<sup>50</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 79.

<sup>51</sup> Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral*, rapport d'enquête final, Ottawa, octobre 2007, p. 8 et 9.

- Une approche proactive et un traitement ciblé (« réflexe partie VII »);
- Une participation active des citoyens; et
- Un processus continu d'amélioration des programmes et des politiques en fonction de la partie VII.<sup>52</sup>

Pour alimenter sa réflexion à propos des mesures positives, le Comité a demandé à un groupe d'étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa de venir témoigner à propos d'un projet de recherche portant sur l'analyse de la mise en œuvre de la partie VII. Le mémoire qu'ils ont présenté visait à :

- Identifier les bénéficiaires de la partie VII;
- Mesurer l'impact de la nouvelle partie VII sur les CLOSM en proposant une nouvelle lecture de la *Loi* qui se veut plus respectueuse de ses objets;
- Définir les mesures positives;
- Proposer une méthode permettant l'application de la partie VII à des situations concrètes afin de déterminer les mesures négatives et déterminer quand il serait possible d'exiger qu'une mesure positive soit prise; et
- Suggérer une réorientation de l'engagement des institutions fédérales en favorisant un plus grand accent sur le communautaire.<sup>53</sup>

Selon le groupe d'étudiants, une mesure sera considérée comme positive si elle a des effets « bénéfiques, durables et tangibles »<sup>54</sup> sur les CLOSM.

En somme, les témoignages ont montré que la définition des mesures positives fait appel à divers concepts : impact, résultat concret, réflexe, changement d'attitude, innovation, agir de façon proactive et faire une différence.

## D. LA CONSULTATION

Dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales*, Patrimoine canadien a rappelé que les institutions fédérales sont responsables « de consulter les publics

---

<sup>52</sup> Commissariat aux langues officielles (2008), p. 7.

<sup>53</sup> Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (candidats au baccalauréat en droit, Section de common law, Faculté de droit, Université d'Ottawa), *L'avenir des minorités de langues officielles et l'engagement des institutions fédérales : la partie VII de la Loi sur les langues officielles comme outil permettant de réaliser l'égalité réelle*, rapport réalisé sous la direction de Mark Power, le 29 mars 2010, p. 5 et 6.

<sup>54</sup> Étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 2, 29 mars 2010, p. 9.



intéressés, en particulier les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire, notamment dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes »<sup>55</sup>. En tant que ministre coordonnateur, Patrimoine canadien est tenu selon le paragraphe 43(2) de la *Loi* de consulter le public lors de l'élaboration ou de la révision des programmes qui touchent à l'engagement inscrit à la partie VII.

Plusieurs témoins ont rappelé que la nouvelle partie VII oblige les institutions fédérales à tenir compte des besoins des CLOSM dans toutes leurs démarches. Les CLOSM ont un rôle important à jouer dans la définition des mesures positives et leur participation est essentielle pour élaborer des programmes et des politiques qui correspondent à leurs besoins. Voici quelques extraits des témoignages entendus devant le Comité :

La force [de notre agence] se trouve dans cette capacité que nous avons d'interagir directement et régulièrement avec les intervenants régionaux et d'appuyer financièrement des projets de développement économique qui sont issus et qui répondent aux besoins des communautés [...] Il est essentiel pour nous de travailler beaucoup avec les communautés et de consulter les différents organismes du Québec pour nous permettre d'améliorer nos services.<sup>56</sup>

L'action positive suppose que c'est le gouvernement qui devrait en premier aller consulter et aller chercher l'information nécessaire pour mettre en place des programmes qui répondent à ces obligations.<sup>57</sup>

Ce qui est intéressant dans les nouvelles obligations de la partie VII, c'est que cela ouvre la porte à une nouvelle approche de collaboration avec les communautés.<sup>58</sup>

Chaque fois que je rencontre des groupes, je prends soin de leur dire qu'ils doivent réfléchir à ce que cela veut dire pour eux [...] Il est très important que les communautés réfléchissent à cela, car chaque communauté a des besoins différents, un rapport différent avec des institutions différentes.<sup>59</sup>

Quand [les gens] viennent devant nous et qu'ils nous exposent les besoins et même les sources de solution, c'est là que l'on est armé et qu'on peut prendre des décisions en tant que conseil, pour mettre en place des activités ou des programmes.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Patrimoine canadien (2007), p. 11.

<sup>56</sup> L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (16 novembre 2009), p. 37 et 38.

<sup>57</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 56.

<sup>58</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (3 décembre 2007), p. 22.

<sup>59</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 40 et 41.

<sup>60</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (25 mai 2009), p. 23.

Il faut des mesures pour que les communautés puissent influencer toutes les étapes de l'élaboration des programmes et des politiques qui ont un impact sur elles, mais surtout, il faut que les institutions fédérales soient contraintes de démontrer comment elles ont consulté les communautés et comment elles répondront aux besoins exprimés lors de ces consultations. À cet égard, il faut que les institutions fédérales soient imputables des mesures qu'elles prennent pour appuyer le développement et l'épanouissement de nos communautés [...] Pour moi, une mesure positive se décide avec la communauté. Un ministère doit rencontrer la communauté, énoncer son mandat et établir ce qui peut être fait au sein de la communauté et comment travailler avec elle.<sup>61</sup>

[L]’engagement du gouvernement envers les minorités doit se faire en collaborant davantage avec les communautés et les institutions des minorités linguistiques afin de respecter leurs besoins particuliers et surtout de contrer efficacement l’assimilation. Une institution fédérale doit collaborer avec les institutions de la minorité qui font déjà cela et qui le font bien.<sup>62</sup>

Je crois que c’est une consultation, un réel dialogue, un échange sur les besoins qui peut mener à la sensibilisation.<sup>63</sup>

Lorsqu’on parle de mesures positives, cela va dans les deux sens. Il faut que les communautés soient consultées et que le gouvernement comprenne les besoins des communautés [...] Nous souhaitons que ce soit une mesure proactive. Cela implique de la consultation, que le gouvernement ne prenne pas des mesures sans consulter les gens. Il serait souhaitable que ce soit innovateur, qu'on puisse vraiment voir l'épanouissement de nos communautés [...] Il faut trouver un équilibre entre l'approche juridique et en partie, l'approche politique. Une grande partie de cette approche nous demande d'établir des relations avec les gens dans les ministères. Voilà une partie de la réponse. Lorsque nous parlons de processus de consultation, nous parlons d'établir des liens entre les gens. Voilà en gros le premier pas. C'est souvent la façon la plus constructive, et on développe des relations à long terme.<sup>64</sup>

Nous demandons en tant qu’entité gouvernante que la consultation, peu importe l’institution fédérale, soit respectée de façon proactive. Lorsqu’on parle de cette question, il y a toujours une certaine confusion

<sup>61</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 26 et 34.

<sup>62</sup> Étudiants de la Faculté de droit de l’Université d’Ottawa (29 mars 2010), p. 8.

<sup>63</sup> Fédération des associations de juristes d’expression française de common law (26 avril 2010), p. 33.

<sup>64</sup> Fédération des associations de juristes d’expression française et de common law, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 3, 25 février 2008, p. 28.

par rapport à ce que veut dire réellement nous consulter. Pour nous, la consultation se fonde sur l'établissement d'un dialogue continu et d'une relation de confiance entre l'organisme porte-parole de la communauté et les institutions fédérales.<sup>65</sup>

Justice Canada a été cité à plusieurs reprises comme un bel exemple à suivre en matière de consultation avec les communautés. Selon l'Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse : « [C]'est vraiment un ministère qui consulte régulièrement les associations de juristes provinciales, qui fait un travail extraordinaire et qui est vraiment un partenaire à parts égales [...] Le type de relation qui existe avec Justice Canada est vraiment exemplaire »<sup>66</sup>. La Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (FAJEFCL) a reconnu que : « Justice Canada est proactif et très ouvert au dialogue en matière de langues officielles »<sup>67</sup>. Le ministre de la Justice a lui-même affirmé : « Nous comprenons l'importance de ces activités de consultation, et nous savons que nous devons faire tout ce que nous pouvons pour promouvoir la dualité linguistique, une dualité qui, de l'avis de presque tous les Canadiens, est une bonne chose »<sup>68</sup>.

Santé Canada est un autre exemple où la collaboration entre le ministère et les communautés est bien développée. La Société Santé en français a indiqué que le Bureau d'appui aux communautés de langue officielle du ministère était « tout à fait au courant de ce qui se passe dans les communautés. Ces gens désirent nous aider »<sup>69</sup>. Le Consortium national de formation en santé a ajouté : « Ils répondent très bien à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* »<sup>70</sup>. La ministre de la Santé s'est exprimée ainsi devant le Comité :

[C]'est mon désir de collaborer qui a orienté mes décisions et mené à l'obtention de résultats fructueux. J'ai l'intime conviction que les bons résultats obtenus dans ce domaine découlent directement de la force de nos liens avec nos principaux partenaires, nos comités consultatifs et les communautés de langue officielle elles-mêmes.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 70.

<sup>66</sup> Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 17, 11 juin 2007, p. 16.

<sup>67</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 18.

<sup>68</sup> L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 3, 25 février 2008, p. 15.

<sup>69</sup> Société Santé en français, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 2, 9 mars 2009, p. 18.

<sup>70</sup> Consortium national de formation en santé, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 2, 9 mars 2009, p. 19.

<sup>71</sup> L'honorable Leona Aglukkaq, ministre la Santé (5 octobre 2009), p. 27.

Des témoins ont soulevé des lacunes en matière de consultation. Jusqu'à maintenant, les communautés anglophones du Québec se sont senties à l'écart des processus de consultation établis par certaines institutions fédérales. Ces communautés se retrouvent exclues de certaines initiatives prévues dans la *Feuille de route (2008-2013)*, que l'on pense aux secteurs de la petite enfance ou de l'alphabétisation. Lors des audiences publiques, le Quebec Community Groups Network (QCGN) a soutenu ce qui suit :

Lorsque le gouvernement fédéral établit des politiques et des programmes, il consulte souvent les principaux intéressés. Mais à présent, nous devons l'amener à voir la situation dans une autre optique, étant donné que son cadre de référence est toujours la communauté francophone [...] Donc, l'une des grandes difficultés que nous rencontrons dans nos rapports avec les ministères fédéraux concerne leur cadre de référence. Tous ces beaux fonctionnaires qui rédigent les politiques sur les langues officielles sont Franco-Ontariens ou Franco-Manitobains. Ils ont une certaine idée de ce que c'est que d'être francophone hors Québec, ce qui est très important. Mais, le fait est que peu d'entre eux ont travaillé avec nous au Québec.<sup>72</sup>

Certaines institutions dont le mandat vise spécifiquement le Québec, comme Développement économique du Canada pour les régions du Québec, ont établi des mécanismes de consultation qui portent leurs fruits. La Commission de la fonction publique du Canada a elle aussi été proactive auprès des jeunes anglophones du Québec, afin de les inciter à poursuivre une carrière dans la fonction publique fédérale. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a suivi une démarche semblable, en prenant des mesures pour favoriser le recrutement d'anglophones au Québec.

Dans d'autres institutions, la collaboration avec les communautés anglophones se développe lentement. Cela s'explique de différentes façons. Le partage des compétences ou le manque de ressources peuvent rendre la tâche des institutions fédérales plus complexe. Citoyenneté et Immigration Canada a expliqué cette réalité de la façon suivante :

Cela fait quelques années que les communautés anglophones du Québec viennent nous rencontrer, au ministère, et nous disent que nous avons des responsabilités envers eux, en vertu de la partie VII. Comme on manque de fonds et qu'on veut évidemment s'assurer qu'on ne piétine pas sur l'accord Canada-Québec, on a donc travaillé avec eux pour faire un peu de recherche pour avoir de meilleures pratiques [...] Nous ne sommes pas encore prêts à agir, mais plutôt de les aider à faire de la recherche. On leur a donné un peu d'argent à cette fin, c'est ce dont ils avaient le plus besoin.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Quebec Community Groups Network, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 3, 23 mars 2009, p. 34.

<sup>73</sup> Citoyenneté et Immigration Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 12, 2 novembre 2009, p. 28 et 29.

Les communautés anglophones du Québec ont par ailleurs soulevé un manque de transparence dans l'utilisation des fonds transférés par le gouvernement fédéral pour l'enseignement dans la langue de la minorité. Le QCGN a dit :

L'un des éléments les plus importants sur lesquels nous avons insisté ces dernières années auprès de nos partenaires et amis d'Ottawa est la nécessité de s'assurer, quand il est question de transférer des services ou des crédits au Québec, d'établir des mécanismes nous permettant de suivre la façon dont ils sont utilisés, de sorte que nous soyons sûrs d'avoir au moins notre part.<sup>74</sup>

Les communautés francophones se sentent parfois, et peut-être trop souvent, elles aussi, à l'écart des processus de consultation. Devant le Comité, la FAJEFCL a reconnu des lacunes dans la relation qu'entretient la GRC avec les communautés.

[A]u national, nous discutons depuis environ deux ans de la mise sur pied d'une table nationale de concertation entre la Gendarmerie royale du Canada et les communautés francophones et acadienne, mais le dossier n'avance malheureusement pas. Nous croyons qu'à titre d'institution nationale, la GRC devrait être nettement plus proactive, en particulier à l'échelon national.<sup>75</sup>

La GRC a pourtant réussi à établir des mécanismes de consultation efficaces dans certaines provinces, si l'on en croit le témoignage de l'Assemblée communautaire fransaskoise<sup>76</sup>.

Depuis 2005, le commissaire aux langues officielles a déposé un certain nombre de rapports d'enquête montrant que la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* n'a pas été respectée dans certaines circonstances. Ces rapports ont montré que très souvent, c'est la prise en compte des besoins et des intérêts des CLOSM dans le processus décisionnel des institutions fédérales qui a fait défaut.

En somme, chaque institution fédérale est appelée à développer ses propres mécanismes de collaboration avec les CLOSM. Elle peut le faire par l'entremise de processus de consultation bien établis, de rencontres informelles ou d'autres mécanismes qui permettent de se familiariser avec leurs besoins et leurs intérêts. Alors que certaines institutions font preuve d'un comportement exemplaire à ce chapitre, d'autres en sont encore au stade embryonnaire.

---

<sup>74</sup> Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 37.

<sup>75</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 19.

<sup>76</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 70.

## E. LA PRESTATION DE PROGRAMMES

Grâce au lancement de la *Feuille de route (2008-2013)*, en juin 2008, l'appui au développement des CLOSM et à la promotion de la dualité linguistique a été renforcé. Cette initiative horizontale regroupe 15 ministères et organismes fédéraux qui ont pris des engagements envers la dualité linguistique pour une période de cinq ans. Elle ne représente qu'une partie des investissements faits par le gouvernement du Canada en matière de langues officielles. Elle s'ajoute aux éléments existants du Programme des langues officielles, qui regroupe toutes les activités permettant au gouvernement fédéral de remplir ses obligations aux termes de la *Loi*. Le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*<sup>77</sup> accompagne la mise en œuvre de la *Feuille de route (2008-2013)*. Dans le cadre de ses audiences publiques, le Comité a rencontré 12 des 15 institutions visées dans la *Feuille de route (2008-2013)*, ce qui lui donne une bonne idée de l'engagement poursuivi par le gouvernement dans le cadre de cette initiative horizontale.

Dans certains ministères où le mandat est très précis, la prestation de programmes aux CLOSM fait partie de la culture organisationnelle. Cela semble être le cas de toutes les agences régionales de développement économique que le Comité a rencontrées. Un représentant de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada s'est exprimé ainsi :

[N]ous avons la chance, en partie grâce au type de travail que nous faisons, au type de financement que nous offrons, qui est généralement sur la base de projets à court terme [...] de pouvoir cibler ce que nous faisons pour créer un impact important dans des collectivités francophones dans l'Ouest du Canada.<sup>78</sup>

Le ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a reconnu la même chose :

L'APECA ne ressent pas le respect des langues officielles comme une obligation, mais comme la manifestation d'un bon sens pratique, qui pousse à se montrer attentif aux besoins de la clientèle de base définie dans le mandat de l'Agence. Ainsi, l'appui apporté par l'Agence aux communautés de langue officielle en situation minoritaire n'est pas ressenti comme une obligation, mais comme un réflexe en réaction à la réalité démographique de notre région.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Gouvernement du Canada, *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, Ottawa, 2009.

<sup>78</sup> Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (2 novembre 2009), p. 19.

<sup>79</sup> L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 13, 23 novembre 2009, p. 30.

Le Fonds d'habilitation pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire de Ressources humaines et Développement des compétences Canada a été cité comme une belle réussite. Ce fonds permet de coordonner les demandes d'aide des CLOSM auprès des institutions fédérales.

Plusieurs témoins ont salué la mise sur pied du Programme d'appui aux droits linguistiques. La FCFA a reconnu que dans ce dossier, Patrimoine canadien avait fait preuve de bonne volonté et avait encouragé la collaboration avec les CLOSM. Les communautés francophones ont été appelées à participer à toutes les étapes de l'élaboration du programme et ont été consultées tout au long du processus. Certains organismes ont cependant questionné l'efficacité du programme pour faire valoir les droits des CLOSM. L'Assemblée communautaire fransaskoise a affirmé : « Nous avons énormément de difficulté à comprendre le programme et d'en être bénéficiaire à cause des difficultés bureaucratiques au sein de l'appareil qui gère ce programme »<sup>80</sup>. L'honorable Michel Bastarache s'est exprimé de la façon suivante :

Je vois une contradiction interne fondamentale dans le nouveau programme. Il est fait pour ce que l'on appelle en anglais des « test cases », soit des questions importantes au plan constitutionnel qui n'ont jamais été résolues par les tribunaux. L'objectif du programme est de financer des activités qui vont permettre de clarifier le droit, dire si les lois sont valides sur le plan constitutionnel et déterminer quelle est l'étendue des protections linguistiques. Comment voulez-vous négocier l'étendue ou l'existence d'un droit et la constitutionnalité d'une loi? Cette tâche me paraît impossible. La médiation peut se faire sur la mise en œuvre ou l'application de la loi. Eux disent que l'application de la loi n'entre pas dans les critères du programme. Les critères du programme comprennent les grandes questions nationales, les questions importantes d'interprétation et de détermination du contenu et de la nature du droit. Par contre, si on ne parle pas de la mise en œuvre du droit, on connaît le droit, mais qu'on ne s'entend pas sur la façon de l'appliquer, pourquoi impose-t-on la médiation et la discussion? De quoi va-t-on discuter?<sup>81</sup>

Par ailleurs, une représentante de la FAJEFCL a émis une opinion différente :

L'aspect médiation est certainement un élément qui tient compte de la réalité de tout l'appareil judiciaire actuel [...] Je pense que le temps va nous permettre de mieux évaluer si nous faisons un pas vers l'avant. Je vois cela de façon positive [...] On laisse la place au dialogue pour tenter d'en arriver à une résolution. Le fait que ce soit obligatoire au niveau de la procédure ne peut pas nuire, selon moi [...] On évalue le potentiel de règlement assez tôt dans le processus de cette démarche et,

---

<sup>80</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 69.

<sup>81</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 48.

effectivement, s'il n'y a vraiment pas de place pour une négociation, on accepte donc cette réalité et on passe à l'avancement de la cause.<sup>82</sup>

Dans certains ministères, le mandat ne permet pas d'offrir directement du financement aux CLOSM. Pourtant, certaines institutions rencontrées par le Comité ont prouvé qu'elles pouvaient tout de même intégrer les éléments de la partie VII dans le processus d'élaboration des programmes et des politiques. Par exemple, Ressources humaines et Développement des compétences Canada a développé des critères pour s'assurer que son programme Emplois d'été Canada soit utile aux CLOSM; dans le cadre de son programme Nouveaux horizons pour les aînés, le ministère a donné des séances de formation aux CLOSM pour les aider à remplir des demandes de subvention<sup>83</sup>. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a démontré une volonté constante de mettre en œuvre des actions qui « pourront avoir un impact sur la communauté »<sup>84</sup>. Statistique Canada est un autre exemple de ministère qui a toujours obtenu un rendement exemplaire à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII, même en l'absence de soutien financier particulier.

De nombreux organismes communautaires ont fait valoir au Comité que les CLOSM doivent disposer des outils nécessaires pour prendre en charge leur développement. Cela suppose qu'elles ont accès à du financement pour appuyer leur développement. Devant le Comité, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a reconnu que : « C'est important pour le gouvernement de donner les fonds aux organisations sur le terrain qui comprennent très bien les préoccupations qui existent pour les nouveaux Canadiens et les services gouvernementaux et non gouvernementaux dont ils ont besoin »<sup>85</sup>. Pourtant, la FCFA a déclaré : « Quant au développement communautaire, pilier essentiel du développement de milieu de vie en français et du service au citoyen, il est clairement demeuré à l'écart des priorités de la Feuille de route, comme il avait été à l'écart des priorités du Plan d'action »<sup>86</sup>. Elle a ajouté : « L'affaiblissement continu des capacités des organismes communautaires aura certainement un impact négatif important sur le développement des communautés francophones et acadienne »<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (26 avril 2010), p. 19 et 20.

<sup>83</sup> Ressources humaines et Développement des compétences Canada (3 mai 2010), p. 45.

<sup>84</sup> L'honorable Christian Paradis, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 14, 7 décembre 2009, p. 23.

<sup>85</sup> L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles (23 mars 2009), p. 20.

<sup>86</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 4, 30 mars 2009, p. 5.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 6.



À plusieurs reprises au cours des deux dernières années, le Comité a entendu les termes « lourdeur administrative », « complexité des programmes fédéraux » ou encore « essoufflement des bénévoles ». Le témoignage suivant de la FCFA résume bien les enjeux :

Sur le terrain, ce sont des organismes qui livrent les services aux communautés. Depuis des années, ces organismes vivent avec des moyens du bord très limités. À un point tel qu'ils ont de la difficulté à payer du personnel compétent, où les bénévoles sont essoufflés et ont de la difficulté à faire un travail décent. C'est dans ce contexte que l'on a dit que les organismes qui desservent les citoyens francophones dans nos communautés ont de la difficulté à faire leur travail de façon adéquate.<sup>88</sup>

Le Comité a reconnu dans des rapports précédents la nécessité d'alléger le fardeau administratif des organismes communautaires. Patrimoine canadien a pris des mesures au cours de la dernière année pour alléger son processus de financement et pour réduire les délais d'attente pour le traitement des demandes de subvention.

En somme, plusieurs institutions ont mis sur pied des programmes dédiés spécifiquement aux CLOSM. D'autres ont réussi à intégrer les éléments de la partie VII dans leur processus d'élaboration des programmes et des politiques. D'autres pourraient déployer davantage d'efforts en ce sens. De façon générale, il est reconnu que l'aide accordée aux CLOSM par l'entremise des programmes fédéraux est un facteur essentiel de développement et d'épanouissement.

## F. LA REDDITION DE COMPTE

Pour le moment, seules les institutions désignées sont soumises à un mécanisme formel de reddition de compte en ce qui concerne la mise en œuvre de la partie VII. Bien que la plupart des institutions désignées s'acquittent bien de leur tâche, certaines d'entre elles se contentent de rapports assez sommaires. D'autres présentent des rapports plus ou moins axés sur les résultats, dont les activités liées à la mise en œuvre de la partie VII se limitent à des réunions, de la traduction ou du partage d'information. Dans de tels cas, il peut s'avérer difficile de déterminer les retombées concrètes des activités sur le développement des CLOSM. Pourtant, les institutions désignées disposent depuis déjà quelques années d'un outil de mesure du rendement, développé par Patrimoine canadien, pour évaluer les résultats atteints à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>89</sup> Patrimoine canadien, « *Loi sur les langues officielles : Guide de mise en œuvre et outil de mesure du rendement* », [http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill\\_s5-fra.cfm](http://www.pch.gc.ca/pgm/lo-ol/legisltn/bill_s5-fra.cfm) (consulté le 10 mai 2010).

Pour les institutions non désignées, le gouvernement a plutôt tendance à se fier sur leur bonne volonté. Il s'attend à ce qu'elles documentent les façons de mettre en œuvre l'engagement inscrit à la partie VII, sans mettre à leur disposition un mécanisme concret de reddition de compte. Les institutions peuvent, par exemple, indiquer comment elles mettent en œuvre la partie VII dans le cadre du *Rapport ministériel sur le rendement* qu'elles soumettent chaque année au Conseil du Trésor. Dans les faits, très peu d'entre elles le font. Certaines institutions non désignées se sont montrées proactives en soumettant un rapport à l'intention de Patrimoine canadien même si elles n'étaient pas tenues de le faire. C'est notamment le cas de la Gendarmerie royale du Canada. Ces rapports ne sont cependant pas publics et ne permettent pas de juger des résultats atteints pour la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

Au cours de l'année 2008-2009, la FCFA a mis sur pied une initiative pour documenter les mesures exigées par les CLOSM et les actions prises par les institutions fédérales pour répondre aux obligations prévues sous le régime de la partie VII. Le Comité avait d'ailleurs recommandé dans un rapport déposé en juin 2009 que Patrimoine canadien collabore avec la FCFA à cet égard et qu'il s'assure que l'information recueillie soit diffusée dans le rapport annuel qu'il dépose au Parlement<sup>90</sup>. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation<sup>91</sup>. Il semble que le milieu communautaire soit mal outillé pour accomplir cette tâche seul, selon le témoignage de la FCFA<sup>92</sup>.

À plusieurs reprises durant les audiences publiques, la prise de mesures positives a été comparée aux responsabilités qui incombent au gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale. Les obligations à cet égard sont inscrites dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En vertu de cette loi, les institutions fédérales sont tenues d'évaluer les incidences environnementales d'un projet avant que celui-ci ne soit approuvé. La participation du public au processus d'évaluation est vivement encouragée.

Plusieurs témoins ont soutenu que les institutions fédérales auraient avantage à déterminer l'impact linguistique de leurs décisions avant que celles-ci ne soient prises. Selon le commissaire aux langues officielles : « [Le gouvernement] a l'obligation de faire une évaluation environnementale dans certains cas, tout comme de poser des gestes qui auraient un impact sur les communautés minoritaires »<sup>93</sup>. La FCFA a résumé la situation de la façon suivante : « Non seulement nous voulons être consultés, mais on veut que l'on rende des comptes sur comment on a tenu compte des consultations auprès de la communauté [...]

---

<sup>90</sup> Comité sénatorial permanent des langues officielles (juin 2009).

<sup>91</sup> Gouvernement du Canada, Réponse du gouvernement au troisième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles intitulé *Les arts et la culture francophones : croire, vouloir et vivre en milieu minoritaire*, novembre 2009.

<sup>92</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (30 mars 2009), p. 22.

<sup>93</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 40.

Et si on ne tient pas compte de certains éléments, qu'on explique pourquoi et qu'il y ait un raisonnement derrière ce qu'on a retenu ou non »<sup>94</sup>. L'honorable Michel Bastarache a rajouté ce qui suit :

Que sont ces mesures positives? Au minimum, c'est de s'assurer que chaque fois qu'un service est mis en place, on tienne compte du fait qu'il y a deux communautés égales qui doivent avoir un accès égal à des services d'égale qualité. Nous devons, au départ, nous poser la question des impacts. Quel est l'impact de ma décision sur la communauté minoritaire? Est-ce un impact négatif? Si oui, est-ce encore une mesure justifiée?<sup>95</sup>

Industrie Canada a développé un « filtre » pour prendre en compte les obligations de la *Loi* lors de l'élaboration de ses programmes et politiques. Une représentante d'Industrie Canada a parlé de cet outil en ces mots :

Industrie Canada a été l'un des premiers ministères fédéraux à élaborer un système rigoureux pour s'assurer que tous les nouveaux programmes et toutes les nouvelles politiques tiennent compte de leurs répercussions sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, et à tenir des consultations avec ces dernières, le cas échéant. Cet impératif stratégique, que nous appelons le « Filtre pour les langues officielles », permet au ministère de ne pas perdre de vue les priorités en matière de développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Nous savons que de nombreux autres ministères ont utilisé le modèle d'Industrie Canada et ont utilisé le filtre en l'adaptant à leurs besoins.<sup>96</sup>

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a également pris des mesures pour évaluer l'impact de ses décisions sur le développement des CLOSM à toutes les occasions. Un représentant de l'agence a reconnu qu'il s'agit là d'une façon d'assurer aux citoyens francophones de l'Ouest un accès équitable aux services et aux programmes offerts. La ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest a indiqué :

[N]os rapports de contrôle préalables tiennent notamment compte de l'impact qu'ont nos projets et nos programmes sur les communautés francophones. Il existe des critères en matière de langues officielles pour les communautés de langues officielles en situation minoritaire que nous représentons.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 35.

<sup>95</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 40.

<sup>96</sup> Industrie Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 3, 12 avril 2010, p. 8 et 9.

<sup>97</sup> L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 12, 2 novembre 2009, p. 9.

Il existe d'autres moyens à la disposition des institutions fédérales pour analyser l'impact linguistique de leurs décisions. Elles peuvent, par exemple, intégrer les langues officielles comme élément d'analyse lors de leurs présentations au Conseil du Trésor ou dans leurs mémoires au Cabinet. Parmi les institutions qui ont témoigné devant le Comité, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et l'Agence de la santé publique du Canada font déjà usage de ces outils. Cela oblige « les gestionnaires, les hauts fonctionnaires et aussi ceux qui s'occupent en fait du développement d'un programme [...] de veiller à ce que cette question soit prise en compte dans l'exécution des programmes »<sup>98</sup>. Le *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* prévoit déjà que :

Chaque organisation doit s'assurer que les initiatives soumises à l'approbation du Conseil du Trésor font l'objet d'une analyse systématique des incidences sur la capacité de l'organisation à communiquer et fournir des services au public dans les deux langues officielles, sur la langue de travail et la participation des francophones et des anglophones et francophones au Canada et la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne [...] L'analyse d'incidences doit décrire notamment la nature de l'incidence, expliquer comment les propositions dans la présentation en tiennent compte et les mesures prises pour assurer que l'organisation respecte ses obligations.<sup>99</sup>

À propos de la partie VII de la *Loi*, le guide mentionne que :

L'organisation doit décrire la façon dont la lettre, l'objet, les engagements et les obligations du gouvernement du Canada énoncés dans la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ont été appliqués lors de la conception de l'initiative [...] L'organisation doit également indiquer si elle a pris des mesures pour consulter les publics intéressés relativement à l'initiative en question et, dans l'affirmative, lesquelles.<sup>100</sup>

En somme, les institutions désignées ont déjà des outils à leur disposition pour rendre des comptes à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII. Certaines institutions ont développé des mécanismes pour tenir compte de l'impact linguistique de leurs décisions. Le Comité n'a cependant pas été en mesure de déterminer si toutes les institutions fédérales rencontrées ont mis sur pied des mécanismes de reddition de compte appropriés. Il faut rappeler que le commissaire aux langues officielles prépare chaque année des bulletins de rendement qui font état de la conformité d'un certain nombre d'institutions fédérales aux éléments importants de la *Loi*, y compris la partie VII. Mais ces

<sup>98</sup> Agence de la santé publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 3, 19 avril 2010, p. 33.

<sup>99</sup> Conseil du Trésor, *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor – Annexe E : Langues officielles*.

<sup>100</sup> *Ibid.*

bulletins de rendement ne permettent pas de juger de la performance des institutions dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il n'existe pas non plus d'outil concret pour documenter les mesures positives prises par les institutions fédérales.

## G. LA RÉGLEMENTATION

À ce jour, aucune réglementation n'a été développée par le gouvernement pour guider les actions des institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Plusieurs témoins ont dit craindre une réglementation qui serait trop restrictive, comme le montrent les témoignages suivants :

Je pense qu'un règlement rapide engendrerait la crainte que ce soit très restrictif et que cela ne serve pas aux intérêts des communautés.<sup>101</sup>

Un encadrement supplémentaire risque également de diminuer la flexibilité nécessaire qui est importante concernant notre approche envers l'épanouissement des différentes communautés, dont la communauté anglophone du Québec. Avec le cadre de travail actuel, nous sommes en mesure de bien faire le travail, et en respectant la mise en place établie par notre ministère.<sup>102</sup>

[I]l faut exiger que ceux parmi nous qui sont sur le terrain, qui affirment détenir les bons outils et le cadre nécessaire, rendent vraiment compte de leur travail et prouvent qu'ils obtiennent les résultats recherchés. Il vaudrait mieux améliorer ces cadres de responsabilisation que de fixer des cadres précis et pointilleux pour notre travail. L'esprit de cet élément de la *Loi* s'appuie en réalité sur l'imagination, l'enthousiasme, la créativité, la bonne volonté, la capacité de réagir, et cetera : plus on resserre le nœud, plus les gens ont de la difficulté à laisser libre cours à toutes ces qualités.<sup>103</sup>

Nous devons [...] envisager la *Loi* dans son ensemble, et se concentrer sur les principaux objectifs de celle-ci, plutôt que de créer des règlements pour chacune des dispositions [...] Nous ne recommandons pas l'adoption d'un règlement pour la partie VII [...] Notre crainte, donc, en ajoutant une réglementation à partie VII, c'est qu'ensuite on s'en tienne au strict minimum.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Fédération des associations de juristes d'expression française de common law (25 février 2008), p. 28.

<sup>102</sup> L'honorable Denis Lebel, ministre d'État de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (16 novembre 2009), p. 45.

<sup>103</sup> Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 13, 23 novembre 2009, p. 39.

<sup>104</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 30 et 34.

Une réglementation imposerait certainement beaucoup de restrictions et serait douteuse. À l'heure actuelle, nos programmes nous laissent beaucoup de liberté pour agir et pour faire la promotion des droits du français auprès des minorités de langue française. À notre avis, l'adoption de règlements précis – de règles, disons – serait trop restrictif. Nous disposons aujourd'hui de la flexibilité voulue pour fonctionner dans les limites de notre programme; en ce qui me concerne, c'est mieux ainsi. À mon sens, une réglementation n'offre absolument aucun avantage.<sup>105</sup>

En 2008, un représentant de Justice Canada a reconnu que la prise de règlement n'était pas nécessaire tant et aussi longtemps que l'interprétation de la partie VII n'avait pas été réglée devant les tribunaux<sup>106</sup>. Il a maintenu sa position lors de son passage devant le Comité en juin 2009, en laissant tout de même entendre que la réglementation était l'un des moyens à la disposition du gouvernement pour définir la portée des mesures positives<sup>107</sup>.

De son côté, le commissaire aux langues officielles a affirmé : « Il n'existe pas encore de règlement pour définir exactement ce qu'est une mesure positive, et je continue à penser que c'est là une bonne chose. Cela ouvre la porte à l'innovation, à l'imagination. Les institutions sont invitées à prendre des mesures positives sous différentes formes selon les régions du pays »<sup>108</sup>. L'honorable Michel Bastarache s'est lui aussi montré réticent en ce qui a trait à la réglementation de la partie VII : « Je crois que c'est davantage dans le processus par lequel on développe les modes de prestation de services qu'on peut agir maintenant. Au départ, dès la planification, il faut se demander quel sera l'impact sur la minorité linguistique. C'est comme cela qu'on sait si le programme est adapté aux besoins des deux communautés linguistiques ou pas »<sup>109</sup>.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada a affirmé qu'une réglementation n'est pas nécessaire pour les institutions désignées, puisqu'elles sont déjà tenues de rendre des comptes sur leurs actions de façon transparente et uniforme<sup>110</sup>.

Un seul témoin s'est prononcé en faveur d'une réglementation visant la partie VII. Il s'agit de l'Assemblée communautaire fransaskoise :

---

<sup>105</sup> L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 39.

<sup>106</sup> Justice Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 3, 25 février 2008, p. 17.

<sup>107</sup> Justice Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 8, 1<sup>er</sup> juin 2009, p. 31.

<sup>108</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (4 juin 2007), p. 39.

<sup>109</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 43.

<sup>110</sup> Ressources humaines et Développement des compétences Canada (3 mai 2010), p. 46.

[O]ui, je pense que la mise en place d'un cadre réglementaire applicable de façon précise [...] à la partie VII serait dans notre cas quelque chose de vraiment très positif parce que ce n'est pas intéressant de toujours faire le chien de garde. On met beaucoup d'énergie à forcer et s'il y a des progrès, ce n'est pas à cause de la proactivité ou du respect, par nos institutions fédérales, de leurs obligations, mais c'est plutôt dû au fait qu'on a mis beaucoup de pression au niveau des communautés et on s'est même parfois rendus en cour pour faire respecter les choses.<sup>111</sup>

En somme, peu de témoins se sont montrés en faveur d'une réglementation. À l'heure actuelle, les institutions fédérales peuvent se tourner vers le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles* de 2003 et le *Guide à l'intention des institutions fédérales* de 2007 pour les guider dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

## H. LES INITIATIVES

Dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales*, Patrimoine canadien a souligné que « [l]a mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral prend des formes diverses en fonction des mandats, des objectifs et des plans opérationnels de chaque institution fédérale »<sup>112</sup>. Le guide précise qu'il doit y avoir une compréhension commune des obligations énoncées à l'article 41 de la *Loi* chez l'ensemble des intervenants d'une institution fédérale donnée. Il présente une série de questions clés pouvant éclairer les décisions des institutions fédérales en ce qui a trait « à l'adoption ou à la révision d'une politique, à la création ou à l'abolition d'un programme, ou encore à la mise en place ou à l'élimination d'un point de service »<sup>113</sup>.

Les audiences publiques du Comité ont montré que la performance dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* varie d'une institution à l'autre. Certaines institutions fédérales comprennent très bien leurs obligations et font preuve d'initiative dans la prise de mesures positives. D'autres continuent de faire ce qu'elles avaient entrepris avant 2005, sans nécessairement avoir apporté des changements dans leurs façons de faire. D'autres comprennent moins bien les obligations qui leur incombent et tardent à agir.

Les modifications qui ont été apportées à la *Loi* en 2005 visaient à imposer de nouvelles obligations aux institutions fédérales. Chaque institution était désormais tenue de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement et appuyer le développement des CLOSM ainsi que pour promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Ce changement législatif ne visait rien d'autre qu'un changement d'attitude de la

<sup>111</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 78.

<sup>112</sup> Patrimoine canadien (2007), p. 10.

<sup>113</sup> Patrimoine canadien (2007), p. 12.

part des institutions fédérales pour mettre en œuvre la partie VII. Il ne suffisait plus d'être passif ou réactif, il fallait maintenant être proactif.

Le commissaire aux langues officielles a souligné à plusieurs reprises que les succès dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* dépendent souvent de l'esprit d'initiative ou de la créativité de certains individus : « Ce qui m'a souvent frappé est que les institutions qui ont fourni des exemples intéressants de mesures positives proviennent de gens à la base, en région, là où ils ont un contact réel avec la communauté »<sup>114</sup>.

En fait, la prise de mesures positives dépend dans de nombreux cas de deux facteurs qui s'influencent mutuellement. D'un côté, il y a des gestionnaires fédéraux proactifs qui démontrent une volonté à appuyer le développement des CLOSM ou à promouvoir la dualité linguistique. D'un autre côté, il y a des communautés qui font valoir activement leurs besoins auprès des gestionnaires fédéraux. Dans un cas comme dans l'autre, cela suppose qu'il y a une collaboration dynamique entre l'institution fédérale concernée et la communauté visée.

Nous présentons ci-dessous un éventail d'initiatives entreprises par les institutions fédérales en vue de répondre en tout ou en partie aux exigences de la partie VII. Au début de son étude, le Comité s'était en effet fixé comme but de rendre compte des initiatives mises en place et d'identifier une série de bonnes pratiques.

Comme nous pouvons le constater, les initiatives mises en place varient d'une institution à l'autre. Elles peuvent ou non faire l'objet de programmes ciblés ou d'enveloppes budgétaires déterminées. Dans certains cas, elles se traduisent par l'ajout de clauses linguistiques dans les accords de subvention ou de contribution conclus entre une institution fédérale et un groupe particulier. Dans d'autres cas, elles font appel à la participation des CLOSM dans le processus décisionnel. Ailleurs, elles donnent lieu à l'adoption de critères particulièrement adaptés aux besoins des communautés. D'autres institutions essaient de sensibiliser les CLOSM à leurs activités. Les exemples suivants sont tirés des témoignages entendus lors des audiences publiques, des rapports déposés par les institutions désignées ou du rapport annuel du commissaire aux langues officielles.

- Le **ministère de la Défense nationale** a mis en œuvre des programmes de ressources pour les familles des militaires qui peuvent faire appel aux CLOSM pour desservir les membres des Forces canadiennes ainsi que leur famille un peu partout au Canada.
- **Parcs Canada** a offert à la communauté francophone de Jasper de créer des espaces pour des locaux gratuits en échange de classes de conversation en français offertes aux employés du ministère.

<sup>114</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 8, 9 juin 2008, p. 25.



- **Via Rail Canada** a offert un appui financier à la FCFA lors de l'organisation du Sommet des communautés francophones et acadiennes de juin 2007.
- **Financement agricole Canada** a créé, en réponse à l'examen de ses politiques et ses programmes, le Fonds Expression pour appuyer des projets qui contribuent à l'épanouissement des CLOSM et à la promotion de la dualité linguistique.
- Le **Centre national des arts** s'assure d'avoir une composante francophone à chaque fois qu'il met sur pied une nouvelle initiative; il organise les festivals « Scène » qui permettent à des artistes issus des milieux minoritaires de se faire connaître à l'extérieur de leur province.
- Le **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes** a mis sur pied un groupe de discussion avec des représentants des CLOSM, qui a pour mandat d'identifier des moyens de maximiser la participation des communautés aux processus publics et de faciliter la prise en compte de leurs besoins dans les décisions du conseil.
- **Justice Canada** a mis sur pied un mécanisme de consultation auprès des groupes communautaires francophones qui œuvrent dans des domaines d'intérêt pour la justice; il a également mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial/territorial pour améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles.
- Le **Conseil des Arts du Canada** fait appel aux membres de la communauté artistique francophone à l'extérieur du Québec pour faire partie des comités d'évaluation lors de l'octroi de subventions; il invite les artistes francophones à participer à des comités d'évaluation fictifs afin de mieux comprendre les critères utilisés et ainsi être mieux outillés lors de la présentation de demandes de subvention au conseil.
- **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** a offert gratuitement aux communautés l'accès à l'outil TERMIUM<sup>®</sup> et, depuis le lancement de la *Feuille de route (2008-2013)*, l'a offert gratuitement à toute la population canadienne par l'entremise du Portail linguistique du Canada; il a revu l'ensemble de ses politiques, programmes et services pour s'assurer de répondre aux objectifs de la partie VII; il a offert des séances d'information afin que les petites et moyennes entreprises des CLOSM puissent facilement traiter avec le gouvernement; il revoit systématiquement toutes les présentations au Conseil du Trésor pour y inclure une analyse d'incidence sur les langues officielles; il a créé un programme pour assurer aux CLOSM des tarifs réduits au sein de certains hôtels participants.
- **Diversification de l'économie de l'Ouest** offre du financement à des projets et à des initiatives visant à soutenir les communautés francophones de l'Ouest, notamment les Organisations francophones à

- vocation économique; il soumet ses processus d'élaboration de politiques, de programmes et de services au « crible » de l'article 41 en vue de déterminer l'impact d'éventuelles initiatives sur le développement des CLOSM; il tient compte des besoins des CLOSM lorsqu'il prépare ses présentations au Conseil du Trésor.
- La **Commission de la fonction publique du Canada** a mis en œuvre, dans ses bureaux régionaux, des activités de sensibilisation destinées aux membres des CLOSM afin qu'ils soient informés des occasions d'emploi à la fonction publique fédérale.
  - **Industrie Canada** a développé un DVD qui présente le portrait socio-économique des CLOSM; il finance des projets destinés aux CLOSM; il a développé le « Filtre pour les langues officielles », un outil d'analyse d'impact utilisé lors de l'élaboration de tous les nouveaux programmes du ministère.
  - **Santé Canada** a créé le Programme de contribution pour les langues officielles en santé qui appuie la création de réseaux pour le regroupement de professionnels de la santé, la formation et le maintien en poste de professionnels de la santé au service des CLOSM et les projets communautaires destinés à favoriser une meilleure intégration et un accès amélioré aux services de santé; il consulte régulièrement les CLOSM par l'entremise de différents réseaux et comités consultatifs; il a adopté la Politique pour appuyer les communautés de langue officielle en situation minoritaire, afin que ses programmes répondent mieux aux besoins des CLOSM.
  - **L'Agence de promotion économique du Canada atlantique** finance des projets et des initiatives qui visent à soutenir les communautés francophones de l'Atlantique; elle signe des accords de contribution avec les Corporations au bénéfice du développement communautaire dans lesquels sont définies des exigences de conformité en matière de langues officielles; elle intègre les renseignements sur la mise en œuvre de la partie VII à son *Rapport sur les plans et les priorités* et à son *Rapport ministériel sur le rendement*; elle a développé une politique interne qui formule une approche intégrée de la mise en œuvre de la *Loi*; elle a créé un secrétariat des langues officielles qui travaille spécifiquement à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*; elle a mis sur pied des comités spéciaux qui travaillent à l'accroissement de la vitalité des CLOSM sur une base régionale.
  - La **Gendarmerie royale du Canada** produit un rapport à l'intention de Patrimoine canadien sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* même si elle n'est pas l'une des 31 institutions désignées pour le faire; elle a inclus la partie VII dans sa politique interne sur les langues officielles et elle informe ses employés des obligations qui découlent de la *Loi*.

- **L'Agence de la santé publique du Canada** possède un réseau de coordonnateurs des langues officielles en place à travers le Canada qui consultent à l'occasion les CLOSM; elle finance des projets mis sur pied par les CLOSM ou par des organisations fournissant des services dans une langue officielle minoritaire; elle tient compte de la partie VII dans ses présentations au Conseil du Trésor.
- **Statistique Canada** effectue des enquêtes qui présentent un intérêt pour les CLOSM, comme *l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*; il fournit de l'information pour évaluer les résultats visés par le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* du gouvernement fédéral en matière de langues officielles; la haute direction a invité les employés à modifier leurs façons de faire lorsqu'ils recueillent des données de sondage pour permettre une analyse plus fine du point de vue des langues officielles; il a développé un DVD intitulé *Portrait des communautés de langues officielles au Canada* ainsi qu'un document intitulé *Sources de données sur les minorités de langues officielles* à l'intention des CLOSM et des chercheurs.
- **Ressources humaines et Développement des compétences Canada** gère le Fonds d'habilitation pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire; il a incorporé la mise en œuvre de la partie VII comme élément de reddition de compte dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et son *Rapport ministériel sur le rendement*; il intègre les besoins des CLOSM aux politiques, aux programmes et aux services pourraient faire l'objet d'une vérification interne, d'une évaluation, d'une présentation au Conseil du Trésor ou d'un mémoire au Cabinet; il consulte les CLOSM au moment d'ouvrir de nouveaux points de services ou de déménager ceux déjà en place; il insère des clauses linguistiques dans ses ententes fédérales-provinciales sur le développement du marché du travail.
- **L'École de la fonction publique du Canada** fait la promotion des langues officielles dans les séances d'orientation destinées aux fonctionnaires; elle incite les gestionnaires qui suivent ses cours à visiter l'une des CLOSM.
- **Citoyenneté et Immigration Canada** consulte régulièrement les communautés francophones en situation minoritaire par l'entremise du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada - Communautés francophones en situation minoritaire; il s'engage à négocier des clauses sur les langues officielles dans toutes les nouvelles ententes fédérales-provinciales/territoriales sur l'immigration; il tient compte du développement des CLOSM dans la planification stratégique, la rédaction des rapports et l'élaboration des politiques et des programmes; ses présentations au Conseil du Trésor comportent des critères pour le développement des CLOSM et la promotion de la dualité linguistique.

- **Développement économique du Canada pour les régions du Québec** a entrepris la révision de certains de ses programmes en vue de tenir compte de la partie VII; il consulte les communautés anglophones par l'entremise de différents réseaux; il finance des projets qui visent à soutenir les communautés anglophones du Québec.
- **Affaires étrangères et Commerce international Canada** a inséré les dispositions reliées à l'article 41 de la *Loi* dans les ententes de gestion du rendement de ses gestionnaires principaux; il intègre les CLOSM dans les célébrations de la francophonie internationale.
- **Patrimoine canadien** a réservé une enveloppe spécifique pour les communautés lors de la création du Fonds des nouveaux médias du Canada; il a mené une campagne de sensibilisation, fait une tournée d'information et produit un guide pour tous les fonctionnaires de l'appareil fédéral; il a collaboré de façon très étroite avec la FCFA lors de l'élaboration du Programme d'appui aux droits linguistiques.

En somme, de multiples moyens sont à la disposition des institutions fédérales pour mettre en œuvre l'engagement inscrit à la partie VII de la *Loi*. Le Comité espère que les initiatives présentées dans cette section inciteront d'autres institutions fédérales à emboîter le pas pour assurer une mise en œuvre complète de la partie VII de la *Loi*. Il est en effet important de faire connaître les bonnes initiatives si l'on veut pousser d'autres institutions à changer leur comportement. En vertu des modifications apportées à la *Loi* en 2005, les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour favoriser le développement des CLOSM et promouvoir la dualité linguistique. Ce sont les institutions qui font preuve d'initiative qui assurent les plus grands succès dans la mise en œuvre de la partie VII.

« En ce qui concerne la détermination de la portée de la partie VII par les tribunaux, nous devons effectivement avoir un rendez-vous avec la justice à ce sujet. La Loi sur les langues officielles s'applique depuis 40 ans et la Charte depuis 26 ans; pendant tout ce temps, la nature des droits linguistiques a été définie par un échange continuuel entre la population, le Parlement et les tribunaux canadiens. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles<sup>115</sup>

« "Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives." Cela veut dire des mesures qui feront avancer les choses. C'est un langage qui est utilisé dans le domaine juridique qui veut dire tout simplement : des mesures quantifiables qu'on peut regarder et dire oui, cela convient. »

L'honorable Jean-Robert Gauthier<sup>116</sup>

## L'INTERPRÉTATION PAR LES TRIBUNAUX

La présente section s'attarde à l'interprétation de la portée de la nouvelle partie VII par les tribunaux, ainsi qu'à l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droits linguistiques.

Depuis que la *Charte canadienne des droits et libertés* est entrée en vigueur, plusieurs décisions des tribunaux canadiens ont permis de clarifier la portée des droits linguistiques. La plupart des jugements rendus depuis le début des années 1990 ont eu des effets positifs sur le développement des CLOSM ou sur la reconnaissance du statut du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Les tribunaux canadiens ont notamment reconnu que les droits linguistiques se fondent sur le principe de l'égalité réelle, c'est-à-dire : un accès égal à des services de qualité égale pour les membres des deux communautés linguistiques du Canada. Dans l'affaire *Beaulac*, la Cour suprême avait reconnu ceci :

En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien [...] Il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada [...] Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 1, 2 mars 2009, p. 35.

<sup>116</sup> L'honorable Jean-Robert Gauthier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 1, 18 octobre 2004, p. 24.

<sup>117</sup> R. c. *Beaulac* [1999] 1 R.C.S. 768, para. 22 et 24.

L'honorable Michel Bastarache a illustré ce principe de la façon suivante :

[I]l ne suffit pas à un ministère du gouvernement de dire à celui qui réclame un service "je vais vous servir dans votre langue", il faut aussi que ledit service soit adapté aux besoins de la personne qui demande le service; ce qui signifie que lorsque le gouvernement instaure un programme, il doit tenir compte du fait qu'il a deux clientèles à servir : une communauté de langue française et une de langue anglaise.<sup>118</sup>

Comme l'a indiqué une représentante du Commissariat aux langues officielles : « [I]l peut y avoir un service qui a un contenu distinct si c'est ce que cela prend pour en arriver à une égalité linguistique sur le plan de la prestation du service »<sup>119</sup>.

La Cour suprême du Canada a affirmé dans l'affaire *Desrochers*<sup>120</sup> que le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour que les francophones et les anglophones contribuent de façon égale à la définition et à la prestation des services. Comme l'a mentionné l'honorable Michel Bastarache : « On a accepté que le droit de la minorité soit le droit à une structure institutionnelle qui fait en sorte qu'elle est desservie de la même manière que la majorité »<sup>121</sup>. Ce jugement suggère que le gouvernement doit livrer ses services en tenant compte des besoins des communautés.

Les modifications apportées à la *Loi* en 2005 ont permis de rendre la partie VII justiciable. Devant le Comité, les représentants de Justice Canada ont dit qu'il revient aux tribunaux d'interpréter la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*<sup>122</sup>. Les tribunaux avaient l'occasion de se prononcer là-dessus dans le cadre d'un recours déposé en octobre 2006 devant la Cour fédérale du Canada. Ce recours portait sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire. En juin 2008, un règlement hors cour est intervenu entre la FCFA et le gouvernement du Canada. La mise sur pied du Programme d'appui aux droits linguistiques est le résultat de ce règlement hors cour. En étudiant les mémoires déposés dans le cadre de ce recours, on constate qu'il existe des interprétations divergentes à propos de la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*.

- La **FCFA** soutient que la partie VII oblige les institutions fédérales à modifier leurs processus décisionnels pour prendre en considération les besoins des CLOSM. L'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi* est de

<sup>118</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 39.

<sup>119</sup> Commissariat aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 1, 2 mars 2009, p. 33.

<sup>120</sup> *Desrochers c. Canada (Industrie)* [2009] CSC 8, para. 51 à 56.

<sup>121</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 39.

<sup>122</sup> Justice Canada (25 février 2008), p. 11.

nature exécutoire et il comprend une exigence précise de consultation. L'intention du législateur était de rendre exécutoire la partie VII.<sup>123</sup>

- Le **procureur général du Canada** est d'avis que la partie VII n'impose pas d'obligations précises aux institutions fédérales. Les modifications apportées à la *Loi* en 2005 n'ont pas changé la nature de cette partie de la *Loi*. Le gouvernement dispose d'une grande discrétion dans le choix des mesures et moyens lié à la mise en œuvre de l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. En d'autres mots, les tribunaux doivent tenir compte de l'ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles sans juger des mesures spécifiques mises en place par chacune des institutions fédérales. La partie VII ne force pas le gouvernement à procéder à des consultations et à des évaluations chaque fois qu'une décision ponctuelle est prise.<sup>124</sup>
- Le **commissaire aux langues officielles** juge que l'obligation inscrite au paragraphe 41(2) de la *Loi* comporte deux volets : l'obligation de ne pas nuire au développement des CLOSM et l'obligation de prendre des mesures concrètes favorisant leur vitalité. Cela suppose que les institutions fédérales tiennent compte des besoins et intérêts particuliers de ces communautés, qu'elles évaluent l'impact de leurs décisions sur la vitalité des communautés et qu'elles considèrent des mesures susceptibles de pallier un éventuel impact négatif. En d'autres mots, les institutions fédérales favorisent la participation des communautés dans leurs processus décisionnels, en développant une approche collaborative avec elles. Les obligations inscrites à la partie VII s'appliquent à chaque institution fédérale, conformément à l'intention du législateur. Il ne suffit pas pour les tribunaux de juger de l'ensemble des actions du gouvernement concernant les langues officielles. L'intention du législateur était justement de chercher à restreindre le pouvoir discrétionnaire du gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII.<sup>125</sup>

À l'hiver 2010, un jugement de la Cour fédérale du Canada a permis de tester pour une première fois ces différentes interprétations de la portée de la nouvelle partie VII de la *Loi*. Dans l'affaire *Picard*<sup>126</sup>, la Cour a déclaré qu'une institution fédérale, en l'occurrence le commissaire aux brevets, n'avait pas rempli ses obligations à l'égard de la partie VII de la *Loi*. Elle a donc reconnu que la partie

---

<sup>123</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Mémoire des faits et du droit de la demanderesse, dossier n° T-622-07.

<sup>124</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Dossier de la défenderesse, dossier n° T-622-07.

<sup>125</sup> *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada c. La Reine*, Cour fédérale du Canada, Mémoire des faits et du droit de l'intervenant : le commissaire aux langues officielles, dossier n° T-622-07.

<sup>126</sup> *Picard c. Canada (Commissaire aux brevets et Office de la propriété intellectuelle du Canada)* [2010] CF 86, para. 85.

VII obligera parfois une institution fédérale à prendre des mesures positives pour respecter les droits des deux communautés linguistiques du pays. À son avis, l'examen de circonstances particulières déterminera s'il y a eu manquement à la partie VII de la *Loi* :

[L]es tribunaux doivent se limiter aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt qu'examiner l'ensemble de la politique linguistique du gouvernement à chaque fois qu'ils sont saisis d'un recours fondé sur la partie VII. Les tribunaux ne sont tout simplement pas équipés pour évaluer l'ensemble de la politique linguistique gouvernementale : une telle évaluation est de nature politique<sup>127</sup>.

De plus, la Cour a souligné qu'il faut rendre justice à l'intention du législateur : « Décider que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de rendre des ordonnances forçant le gouvernement à prendre des mesures spécifiques pour rectifier les manquements aux obligations qui lui incombent de par la partie VII rendrait le choix fait par le Parlement de lui « donner des dents » en la rendant justiciable inutile et sans effet »<sup>128</sup>. Dans l'affaire *Desrochers*, la Cour suprême avait d'ailleurs reconnu que le droit de recours en vertu de l'article 77 de la *Loi* permet de s'assurer que celle-ci « ait des dents, que les droits ou obligations qu'elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique »<sup>129</sup>.

Il faudra probablement attendre d'autres jugements des tribunaux pour clarifier la portée des obligations qui incombent aux institutions fédérales de prendre des mesures positives pour mettre en œuvre l'engagement énoncé à l'article 41 de la *Loi*. Les événements récents portent à croire que l'interprétation de la partie VII défendue par le gouvernement fédéral ne reflèterait pas complètement l'esprit et l'objet de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, para. 68.

<sup>128</sup> *Ibid.*, para. 76.

<sup>129</sup> *Desrochers c. Canada (Industrie)* [2009] CSC 8, para. 35.



« Selon le ministère de la Justice, il y a deux façons de voir les choses. Ou bien on laisse le soin aux tribunaux de décider ou on emprunte la voie réglementaire. Je crois qu'il existe une troisième voie et c'est celle que je préconise. Elle consiste à développer et démontrer des exemples concrets de collaboration et de mesures positives entre un ministère, une agence, une institution fédérale et une communauté en particulier. Avec cette approche pragmatique sur le terrain, on peut faire des avancées considérables. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles<sup>130</sup>

« La partie VII de la Loi sur les langues officielles est très importante pour nous et l'on espère profiter de cette disposition particulière pour consolider nos acquis qui sont, disons-le, assez fragiles. »

Alliance des producteurs francophones du Canada<sup>131</sup>

« On dit que les lois changent les habitudes des gens. Mais, nous savons bien que la loi, si elle n'est pas appliquée efficacement, donne très peu de résultats. Or, il existe chez tous les membres de la communauté d'expression anglaise du Québec une réelle soif de changement. »

Quebec Community Groups Network<sup>132</sup>

## LES MESURES À PRENDRE : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section résume les principales observations du Comité et présente au gouvernement une série de recommandations visant à assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* dans l'ensemble de l'appareil fédéral. À la lumière des témoignages entendus au cours des trois dernières années, le Comité en arrive à quatre constats principaux :

- L'intention du législateur, c'est-à-dire d'obliger les institutions fédérales à prendre des mesures qui ont un véritable impact sur le développement des CLOSM et sur la promotion de la dualité linguistique, ne semble pas toujours respectée dans l'interprétation législative qu'en fait le gouvernement.
- Les progrès les plus tangibles dans la mise en œuvre de la partie VII relèvent de l'esprit d'initiative de quelques institutions fédérales. Le gouvernement aurait avantage à développer des objectifs clairs et mesurables pour déterminer avec plus de précision les progrès atteints dans la mise en œuvre de la partie VII.

<sup>130</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 8, 1<sup>er</sup> juin 2009, p. 46.

<sup>131</sup> Alliance des producteurs francophones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 6, 26 mai 2008, p. 38.

<sup>132</sup> Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 30.

- Un encadrement plus strict semble nécessaire pour assurer une mise en œuvre efficace et coordonnée de la partie VII. Il n’y a pas de consensus au sein de l’appareil fédéral pour mesurer les progrès atteints. Pourtant, les témoignages ont montré que les améliorations dépendent de trois facteurs : la prise en compte des besoins des CLOSM, la consultation et l’évaluation de l’impact linguistique des décisions. L’approche du gouvernement en matière de reddition de compte présente des lacunes et ne permet pas d’illustrer de façon concrète les mesures positives prises par les institutions fédérales. La concertation est l’une des clés du succès de la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Il faut donc appuyer les institutions fédérales en région et développer une collaboration soutenue avec les gouvernements des provinces et des territoires. L’adoption d’un règlement qui ne viserait que la partie VII ne semble pas être l’outil approprié pour réaliser l’objet et l’esprit de la *Loi*.
- La jurisprudence récente montre qu’un lien existe entre la prestation des services dans les deux langues officielles et le développement des CLOSM. En considérant ces deux facteurs indépendamment, il est difficile d’assurer une mise en œuvre cohérente des différentes parties de la *Loi*. L’application des parties IV et VII de la *Loi* devrait permettre de réaliser l’égalité réelle entre les deux langues officielles et de tenir compte des changements dans la composition linguistique du pays. La réglementation existante ne permet pas, à l’heure actuelle, d’assurer le respect de l’objet et l’esprit de la *Loi* dans l’ensemble de l’appareil fédéral.

### **A. RESPECTER L’INTENTION DU LÉGISLATEUR**

C’est à l’initiative du Parlement que la *Loi sur les langues officielles* a été modifiée en novembre 2005. Le Comité est inquiet de voir que le procureur général du Canada semble avoir adopté une interprétation restrictive de la portée de la partie VII de la *Loi*, comme en témoigne son mémoire qui a été déposé dans le cadre du recours sur l’abolition du Programme de contestation judiciaire.

Les témoignages entendus au cours des audiences publiques du Comité laissent à penser que le procureur général du Canada se trompe dans son interprétation de la portée de la partie VII. À ce propos, l’honorable Michel Bastarache a affirmé : « Je trouve cette approche tout à fait déficiente [...] L’approche exigée par la Cour suprême est une approche d’égalité réelle »<sup>133</sup>. Il a poursuivi en disant :

La première réaction du gouvernement est de dire que la partie VII ne veut rien dire, que ce n’est rien de nouveau, que leurs obligations sont vraiment très atténuées. Dans le fond, tout ce que la cour est capable de faire c’est de vérifier si on a répondu aux exigences spécifiques dans

---

<sup>133</sup> L’honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 38 et 39.

la *Loi* comme le dépôt d'un rapport ou la création d'un programme de soutien aux minorités. Est-ce que c'est vraiment ce qu'on a voulu faire? Pourquoi modifier la *Loi* pour demander à la cour de faire si peu? Est-ce que c'est vraiment l'esprit du changement et est-ce que c'est vraiment l'esprit de la partie VII?<sup>134</sup>

Le Comité est d'avis que l'interprétation de la partie VII devrait refléter l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. En 2005, les parlementaires ont voulu que les obligations inscrites à la partie VII s'appliquent à chaque institution fédérale. Comme l'a indiqué le commissaire aux langues officielles en juin 2009 : « Seule une mise en œuvre qui respecte la lettre et l'esprit de la partie VII par les institutions fédérales permettra aux communautés de langue officielle de s'épanouir davantage »<sup>135</sup>. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 1 :**

**Que le procureur général du Canada respecte l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* en reconnaissant que la partie VII impose des obligations précises à chacune des institutions fédérales. Toutes les institutions fédérales doivent :**

- a) prendre des mesures qui ont un impact positif et durable sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et sur la promotion de la dualité linguistique.**
- b) tenir compte des besoins et des intérêts des communautés dans le cadre de leurs processus décisionnels.**
- c) favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

La partie X de la *Loi* permet désormais à une CLOSM qui s'estime lésée de recourir aux tribunaux pour assurer le respect de ses droits inscrits à la partie VII. Il faut cependant rappeler que le Programme d'appui aux droits linguistiques mis sur pied par le gouvernement fédéral n'offre pas d'aide financière pour contester une violation qui vise uniquement la partie VII de la *Loi*. Le fardeau financier d'une telle contestation judiciaire repose donc entièrement sur le dos des CLOSM. La voie juridique n'est certainement pas celle que privilégie le Comité pour assurer la pleine mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Le

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 52 et 53.

<sup>135</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 39.

gouvernement doit travailler en partenariat avec les CLOSM pour voir à leur développement et à leur épanouissement.

## **B. ASSURER UN LEADERSHIP POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII**

### **1. La culture organisationnelle**

Lors de ses audiences publiques, le Comité a constaté des variations dans la mise en œuvre des obligations inscrites à la partie VII de la *Loi* au sein des institutions fédérales. Des représentants de Patrimoine canadien ont soutenu que : « Les ministères qui traditionnellement se sont préoccupés des langues officielles dans le contexte de la langue de travail ou de la langue de services au public comprennent de plus en plus. Ainsi, le message disant que la partie VII concerne les communautés et toutes les institutions fédérales est passé efficacement »<sup>136</sup>.

S'il est vrai que certaines institutions fédérales ont démontré un leadership à la suite des modifications apportées à la *Loi*, ce n'est pas le cas partout. En juin 2009, le commissaire aux langues officielles a affirmé : « Je peux vous dire que je ne suis pas très impressionné par la façon dont le gouvernement a géré la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. La réponse a été lente et minimaliste »<sup>137</sup>. La FCFA a appuyé ces propos en affirmant que : « [L]a mise en œuvre de la partie VII demeure très timide »<sup>138</sup>.

Plusieurs témoignages ont fait ressortir l'importance pour les institutions fédérales de modifier leur culture organisationnelle. L'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* était en elle-même une façon de provoquer un changement de culture au sein de l'appareil fédéral. En d'autres mots, l'engagement envers le développement des CLOSM et la promotion de la dualité linguistique doit demeurer à l'avant-plan des préoccupations, devenir un réflexe. Cela suppose une action proactive de la part des institutions fédérales, comme l'a d'ailleurs reconnu le ministre de la Justice devant le Comité<sup>139</sup>.

Comme l'ont montré les témoignages, les progrès les plus tangibles viennent des institutions où la haute direction démontre un engagement ferme et constant envers la promotion de la dualité linguistique. Le CRTC a bien illustré le type de comportement recherché : « Nous sommes d'avis que plus les dirigeants du CRTC seront informés des réalités, des besoins et des préoccupations des

<sup>136</sup> Patrimoine canadien (23 mars 2009), p. 15.

<sup>137</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 39.

<sup>138</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (30 mars 2009), p. 7.

<sup>139</sup> L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 32.

communautés linguistiques en situation minoritaire, meilleures seront les décisions qu'ils prendront dans le domaine de la radiodiffusion »<sup>140</sup>. Comme l'a répété le commissaire aux langues officielles : « Il est [...] très important que les employés à la base comprennent l'obligation, mais pour qu'ils aient cette compréhension, il faut que le message vienne d'en haut »<sup>141</sup>.

En somme, les institutions fédérales sont appelées à aller au-delà des obligations prescrites dans la partie VII de la *Loi* et à en faire une véritable valeur à respecter. Une représentante du Conseil du Trésor a rappelé que la responsabilité à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII repose entre les mains de chaque institution fédérale. « [F]ondamentalement, c'est à chaque administrateur général que revient la responsabilité d'assurer que ce rôle soit appuyé, que cette sensibilisation soit accordée, et que l'attention consacrée à une table de gestion au niveau des prestations et des programmes soit faite à partir de l'administrateur général »<sup>142</sup>.

## 2. Patrimoine canadien

La responsabilité à l'égard de la coordination de la mise en œuvre de la partie VII repose entre les mains du ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles. Dans son rapport préliminaire déposé en juin 2008, le Comité tenu les propos suivants : « [A]u-delà des débats sur la portée juridique de la partie VII, il revient au ministère du Patrimoine canadien, en sa qualité de coordonnateur, de jouer un rôle de leadership dans l'exécution de la politique du gouvernement pour cette partie de la *Loi* »<sup>143</sup>. Devant le Comité, le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a affirmé : « Notre gouvernement a fait preuve de leadership dans l'exercice de ses responsabilités en vertu de la *Loi*. Plus que jamais, l'ensemble des ministères et des agences du gouvernement tient compte de la place des langues officielles et des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans leurs activités et leurs programmes »<sup>144</sup>. Pourtant, les audiences publiques ont montré que ce ne sont pas toutes les institutions fédérales qui comprennent la portée de leurs obligations.

---

<sup>140</sup> Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 5, 28 avril 2008, p. 17.

<sup>141</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (9 juin 2008), p. 11.

<sup>142</sup> Conseil du Trésor, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 9, 15 juin 2009, p. 20.

<sup>143</sup> Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Rapport d'étape : Étude sur la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Ottawa, juin 2008.

<sup>144</sup> L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 4, 11 mai 2010, p. 86.

Il est illusoire de penser que la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* sera assurée en se fondant uniquement sur la bonne volonté ou l'esprit d'initiative de quelques institutions fédérales. Une approche minimaliste ou au cas par cas n'est pas acceptable dans ce contexte.

Tout récemment, Patrimoine canadien a mis en ligne un recueil de pratiques exemplaires pour illustrer différents exemples de moyens pris par les institutions fédérales pour mettre en œuvre l'engagement inscrit à l'article 41 de la *Loi*. Cette initiative constitue un pas dans la bonne direction pour aider l'ensemble de l'appareil fédéral à mieux comprendre les façons de mettre en œuvre cet engagement. Le Comité tient à féliciter le ministère pour cette belle initiative.

Cela dit, le Comité continue de croire qu'une promotion active au plus haut niveau est nécessaire pour assurer le succès de la mise en œuvre de la partie VII dans l'ensemble de l'appareil fédéral. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles a un rôle clé à jouer auprès des autres partenaires fédéraux. Bien entendu, le ministre doit pouvoir compter sur l'appui de ses autres collègues du Cabinet pour assurer une mise en œuvre de la partie VII qui respecte l'intention de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.

## C. ENCADRER L'ACTION DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

### 1. Les mesures positives : la prise en compte des besoins, la consultation et l'impact linguistique des décisions

À la lumière des témoignages entendus, il semble évident que l'ajout au paragraphe 41(2) du concept de mesures positives visait à confirmer que les institutions fédérales doivent être proactives dans la mise en œuvre de la partie VII. Mais pour être proactives, encore faut-il que les institutions sachent de quoi il en retourne lorsque l'on réfère à ce concept. Le Comité a trouvé plutôt surprenante, pour ne pas dire désolante, l'attitude de Justice Canada et de Patrimoine canadien à son endroit. Si l'on reconnaît à ces deux ministères un rôle de premier plan dans l'interprétation et l'application des dispositions de la partie VII de la *Loi*, comment peut-on justifier cette timidité à définir clairement devant les parlementaires en quoi consistent les mesures positives?

Le Comité est tout à fait conscient qu'il n'existe pas une seule et unique définition, car les mesures positives pourront prendre des formes extrêmement différentes selon le contexte. Le législateur n'a pas défini la portée des mesures positives dans le paragraphe 41(2), et ce, dans le but de permettre une certaine flexibilité dans le type d'action choisie. La FCFA a affirmé que : « À l'intérieur même d'un ministère, je ne suis pas certaine que l'on s'entende à ce jour sur une seule définition »<sup>145</sup>. Mais comme l'a si bien dit l'honorable Michel

<sup>145</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (7 décembre 2009), p. 35.

Bastarache: « Les ministères doivent connaître leurs obligations pour être en mesure de les rencontrer »<sup>146</sup>.

Les témoignages ont permis au Comité d'identifier trois éléments pour guider la prise de mesures positives :

- Les institutions fédérales tiennent compte des besoins des CLOSM et de la promotion de la dualité linguistique dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes et politiques.
- Les institutions fédérales prennent les moyens de se familiariser avec les besoins et les intérêts des CLOSM, par l'entremise de la consultation ou d'autres mécanismes similaires.
- Les institutions fédérales démontrent qu'elles ont évalué l'impact linguistique de leurs décisions.

Les institutions fédérales doivent s'engager à respecter l'esprit de la partie VII de la *Loi* en développant des mécanismes qui leur permettent de tenir compte des besoins des CLOSM et de promouvoir la dualité linguistique. Une institution qui n'est pas en mesure de rendre des comptes à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour fédérale. Pour éviter le recours aux tribunaux, les institutions fédérales ont tout avantage à prendre des moyens concrets pour mesurer l'impact linguistique de leurs décisions. Le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles* contiennent des attentes très claires à cet égard. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 2 :**

**Que chaque institution fédérale s'engage à respecter les directives prévues dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*, c'est-à-dire de :**

- a) sensibiliser régulièrement leurs employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII.**
- b) déterminer si leurs politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services.**

---

<sup>146</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 47.

- c) **consulter, s’il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les communautés, dans le cadre de l’élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes.**
- d) **être en mesure de décrire leur démarche et de démontrer qu’elles ont pris en compte les besoins des communautés.**
- e) **lorsqu’il aura été décidé que des répercussions existent, planifier en conséquence les activités prévues dans l’année qui suit ainsi qu’à plus long terme; présenter les résultats attendus, en tenant compte dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoir les mécanismes d’évaluation des résultats.**

Le Comité juge que Patrimoine canadien devrait tenir responsable les institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l’intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 3 :**

**Que Patrimoine canadien tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l’intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*.**

À l’image des pratiques mises sur pied par Industrie Canada et Diversification de l’économie de l’Ouest Canada, le Comité s’attend à ce que toutes les institutions fédérales développent un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les besoins des CLOSM lors de l’élaboration de leurs programmes et politiques. Il s’attend aussi à ce que toutes les institutions fédérales s’engagent à respecter les directives contenues dans le *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* et qu’elles tiennent compte de l’application de la *Loi* lorsqu’elles soumettent des mémoires au Cabinet. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 4 :**

**Que chacune des institutions fédérales :**

- a) **développe un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les obligations de la *Loi sur les langues officielles* lors de l’élaboration de leurs programmes et politiques.**



**b) s'assure que ses présentations au Conseil du Trésor et ses mémoires au Cabinet fassent l'objet d'une analyse systématique des incidences sur l'application des parties IV, V, VI et VII de la Loi sur les langues officielles.**

Le Comité juge que le Conseil du Trésor devrait tenir responsable les institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor* en ce qui concerne l'analyse des incidences sur les langues officielles. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 5 :**

**Que le Conseil du Trésor tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*, en exigeant une analyse systématique des incidences sur les langues officielles pour toutes les initiatives soumises à son approbation.**

Des institutions fédérales ont souligné que certaines règles existantes pourraient s'avérer contradictoires avec la prise de mesures positives envers les CLOSM. Une représentante de l'École de la fonction publique du Canada a donné l'exemple des règles associées à la passation des marchés qui peuvent contraindre, jusqu'à un certain point, une institution fédérale à favoriser la vitalité des CLOSM<sup>147</sup>. Le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a soulevé un défi semblable en ce qui a trait à la Politique sur les marchés et au *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Secrétariat du Conseil du Trésor<sup>148</sup>. Le Comité trouve cette situation inquiétante et espère que le gouvernement trouvera des solutions pour adapter ses politiques existantes aux nouvelles obligations inscrites à l'intérieur de la partie VII de la *Loi*.

## **2. La reddition de compte**

À la lumière des témoignages entendus, il semble que le processus actuel de reddition de compte à l'égard de la partie VII ne soit pas suffisamment étoffé pour permettre une évaluation efficace des résultats. Cela s'explique de deux façons.

---

<sup>147</sup> École de la fonction publique du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n° 11, 19 octobre 2009, p. 34 et 35.

<sup>148</sup> L'honorable Christian Paradis (7 décembre 2009), p. 23.

Premièrement, le rapport annuel de Patrimoine canadien est peu utile dans l'évaluation du rendement des institutions fédérales. En 2006-2007, le commissaire aux langues officielles avait noté que le rapport déposé annuellement par Patrimoine canadien n'est pas « suffisamment riche en détail pour que la reddition de compte soit utile »<sup>149</sup>. Le rapport annuel de Patrimoine canadien ne fait état que des réalisations des institutions désignées, sans indiquer les mesures à prendre pour améliorer leur rendement; il ne présente donc qu'une vue très sommaire de la situation. Des représentants du ministère ont indiqué au Comité qu'il y a un échange continu entre Patrimoine canadien et les institutions désignées pour indiquer les bons coups ou encore les améliorations à apporter dans la gestion de la mise en œuvre de la partie VII<sup>150</sup>. Pour les parlementaires, il demeure difficile de savoir si les institutions désignées ont effectivement apporté les correctifs appropriés.

Deuxièmement, il demeure presque impossible de mesurer les résultats atteints pour la mise en œuvre de la partie VII dans les institutions non désignées. À l'hiver 2008, la ministre du Patrimoine canadien avait indiqué que son ministère examinerait :

[...] divers moyens de mieux appuyer celles des institutions fédérales qui ne sont pas désignées dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la partie VII de la *Loi*. Il pourrait s'agir d'autres mécanismes de planification et de reddition de comptes plus légers que ceux exigés aux institutions désignées. Ces mécanismes devront être souples et tenir compte de la grande variété d'institutions. Nous comptons d'ailleurs travailler en étroite collaboration avec l'Agence de la fonction publique du Canada qui effectue déjà un suivi auprès de ces institutions.<sup>151</sup>

Le *Rapport annuel 2007-2008* du ministère mentionne la même chose<sup>152</sup>. La *Feuille de route (2008-2013)* contient elle aussi un engagement à cet égard<sup>153</sup>. À ce jour, aucun mécanisme formel n'a été présenté au Comité.

Depuis 2005, la partie VII impose de nouvelles obligations à toutes les institutions fédérales. Les témoignages ont montré que les mesures positives sont des mesures qui produisent des effets réels sur les CLOSM. Ces mesures doivent être quantifiables, mesurables, être associées à des indicateurs précis de développement et d'épanouissement et être développées en consultation avec les CLOSM. Le commissaire aux langues officielles a insisté sur l'importance de rendre des comptes à cet égard : « Je crois que l'aspect le plus important [...]

<sup>149</sup> Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2006-2007*, Ottawa, 2007, p. 37.

<sup>150</sup> Patrimoine canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 2, 11 février 2008, p. 48.

<sup>151</sup> L'honorable Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, de la Condition féminine et des Langues officielles, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 2, 11 février 2008, p. 46.

<sup>152</sup> Patrimoine canadien (2008), p. 4.

<sup>153</sup> Gouvernement du Canada (2008), p. 15.

consiste à faire en sorte que l'on puisse mesurer l'impact de la "mesure positive" sur la communauté en situation minoritaire [...] Il doit indiquer que les besoins de la communauté ont été pris en considération et que les consultations ont été menées avec la communauté »<sup>154</sup>.

Le Comité estime qu'il est grand temps que les institutions non désignées disposent d'un outil de mesure du rendement pour encadrer leur mise en œuvre de la partie VII. Patrimoine canadien doit d'illustrer de façon concrète les mesures positives prises dans l'ensemble de l'appareil fédéral, y compris dans les institutions non désignées, et faire connaître aux parlementaires et au grand public les progrès atteints à cet égard. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 6 :**

**Que Patrimoine canadien, en consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire :**

- a) développe un outil de mesure du rendement contenant des objectifs clairs, précis et mesurables pour encadrer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions non désignées.**
- b) illustre de façon concrète les mesures positives prises par l'ensemble des institutions fédérales, y compris les institutions non désignées, pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**
- c) fasse connaître publiquement les progrès atteints dans l'ensemble de l'appareil fédéral, et non seulement dans les institutions désignées, à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.**

**3. La concertation : les institutions fédérales en région et les gouvernements provinciaux**

Le Comité estime que la concertation est un élément essentiel pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Comme nous l'avons vu, il existe à l'échelle fédérale des mécanismes bien établis qui semblent porter leurs fruits, comme le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles.

Là où le bât blesse, c'est dans les institutions fédérales en région. Il y aurait lieu, dans certains cas, de revoir la concertation entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux. Plusieurs témoignages ont montré que c'est en région que les initiatives des institutions fédérales sont les

---

<sup>154</sup> Graham Fraser, commissaire aux langues officielles (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 46.

plus proactives et les plus innovatrices. De plus, les bureaux régionaux représentent souvent la courroie de transmission la plus directe entre l'institution et les CLOSM. Il faut que les fonctionnaires qui y travaillent disposent des moyens nécessaires, et d'une certaine flexibilité, pour que les programmes nationaux répondent aux besoins spécifiques des CLOSM de leur région. Le commissaire aux langues officielles est d'avis que les fonctionnaires en région sont peu outillés pour prendre des mesures positives. Selon lui :

Si les institutions veulent que des effets concrets découlent de la partie VII, elles doivent travailler plus étroitement avec leurs bureaux régionaux. Notamment, il leur faut décentraliser certaines ressources consacrées à la mise en œuvre ou à la coordination du dossier des langues officielles [...] Le renforcement du rôle régional constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre de la partie VII, puisqu'il favorise la participation active des citoyens, un des principes qui sous-tend les mesures positives. Bien entendu, ce renforcement suppose aussi des ressources adéquates pour accomplir le travail.<sup>155</sup>

Patrimoine canadien reconnaît que son rôle de coordination interministérielle s'étend à ses propres bureaux régionaux<sup>156</sup>. Dans certaines régions, notamment à Terre-Neuve-et-Labrador et en Saskatchewan, le ministère semble bien performer et avoir un dialogue soutenu avec les communautés de la région<sup>157</sup>. Dans d'autres régions, le ministère semble manquer de ressources. Selon la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse : « Patrimoine canadien en Nouvelle-Écosse n'a pas les moyens de jouer son rôle décrit à l'article 42 de la *Loi sur les langues officielles*. Ce ministère n'a pas les moyens, [le] personnel ou les ressources pour le faire adéquatement en ce moment »<sup>158</sup>. Une évaluation récente des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien a montré que la concertation interministérielle en région produit des résultats inégaux. « Les moyens limités dont disposent les bureaux régionaux du ministère du Patrimoine canadien font en sorte que le succès de l'effort interministériel devient beaucoup plus dépendant des efforts déployés par les autres partenaires »<sup>159</sup>.

Le Comité est d'avis que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles ont un rôle clé à jouer en ce qui a trait à l'intégration des langues officielles à la culture organisationnelle de leur institution. Il faut que les initiatives de ces deux réseaux permettent une concertation efficace entre

<sup>155</sup> Commissariat aux langues officielles (2008), p. 11.

<sup>156</sup> Patrimoine canadien (2008), p. 2.

<sup>157</sup> Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 6, 12 mai 2008, p. 5; Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 82.

<sup>158</sup> Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (11 juin 2007), p. 7.

<sup>159</sup> Patrimoine canadien, *Évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles*, février 2009, p. iii.

l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux. C'est en disposant des outils nécessaires que les fonctionnaires en région pourront respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 7 :**

**Que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles :**

- a) assurent une concertation efficace entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux.**
- b) offrent des outils aux fonctionnaires en région pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**

Plusieurs témoins ont reconnu que les gouvernements provinciaux et territoriaux constituent des partenaires de taille dans la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. S'assurer de leur pleine collaboration est de mise dans le contexte des modifications qui ont été apportées à la *Loi* en novembre 2005. Dans les secteurs qui relèvent de la compétence des provinces, comme la santé ou l'éducation, cette collaboration est capitale. Il en est de même pour les domaines de compétence partagée, comme la justice.

Les institutions fédérales pourraient s'inspirer de l'approche adoptée dans le secteur de la santé. Depuis 2003, Santé Canada a appuyé les activités de différents réseaux : la Société en français, le Consortium national de formation en santé et le Community Health and Social Services Network. Dans le cadre de la *Feuille de route (2008-2013)*, l'appui accordé à la Société en français lui permet « d'assurer la liaison, de créer des partenariats, d'entrer en collaboration et devenir potentiellement l'expertise francophone et le conseiller du palier gouvernemental provincial »<sup>160</sup>. Le Community Health and Social Services Network « gère de façon exceptionnelle cette enveloppe en collaboration avec le gouvernement du Québec et s'assure d'être présent où il y a des besoins »<sup>161</sup>. La création de tels réseaux permet de travailler de concert avec les différents partenaires impliqués. De plus, Santé Canada s'assure de la participation de ses homologues provinciaux lorsqu'il finance des projets : « Chaque projet mis en

---

<sup>160</sup> Société Santé en français (9 mars 2009), p. 15.

<sup>161</sup> Quebec Community Groups Network (23 mars 2009), p. 37.

œuvre par les réseaux doit avoir une lettre d'appui de la province responsable. Nous avons l'appui des provinces lorsque nous investissons de l'argent »<sup>162</sup>.

L'approche adoptée dans le secteur de la justice semble elle aussi porter ses fruits. Justice Canada a établi il y a quelques années un groupe de travail fédéral-provincial/territorial pour améliorer l'accès à la justice. Les associations de juristes sont parties prenantes dans le processus de consultation. Le ministre de la Justice a reconnu devant le Comité que : « Les besoins varient d'une région à l'autre et nous nous efforçons donc d'adapter les solutions en conséquence. C'est cela qui a fait notre succès ces cinq dernières années et nous allons donc nous efforcer de poursuivre dans la même direction »<sup>163</sup>.

Le Comité soutient qu'il revient aux agences centrales responsables de la mise en œuvre de la *Loi* d'inciter l'ensemble des institutions fédérales à collaborer avec les provinces et des territoires. Cela peut se faire par l'appui à des réseaux, comme nous venons de le mentionner. Cela peut également se faire par l'inclusion de clauses linguistiques dans leurs ententes fédérales-provinciales ou dans leurs transferts de paiement aux provinces. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 8 :**

**Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Justice incitent chacune des institutions fédérales à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

**4. La réglementation**

Le Comité avait recommandé, dans une étude antérieure publiée en mai 2007<sup>164</sup>, que le gouvernement examine la pertinence d'élaborer une réglementation pour encadrer la partie VII de la *Loi*. En réponse à cette recommandation, le gouvernement s'était contenté de réaffirmer « l'engagement fédéral énoncé à la partie VII »<sup>165</sup>. À la lumière des témoignages entendus, le Comité estime qu'une

---

<sup>162</sup> Santé Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des langues officielles*, 2<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Fascicule n<sup>o</sup> 10, 5 octobre 2009, p. 36.

<sup>163</sup> L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 20.

<sup>164</sup> Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales : des droits linguistiques à respecter*, Ottawa, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, mai 2007.

<sup>165</sup> Gouvernement du Canada, Réponse du gouvernement au huitième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles, intitulé *Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales : des droits linguistiques à respecter*, le 28 octobre 2007.

réglementation qui ne viserait que la partie VII risquerait d'être trop restrictive et mal adaptée au régime actuel d'application de la *Loi*. Une telle réglementation pourrait limiter l'esprit d'initiative de certaines institutions fédérales.

## **D. FAIRE LE LIEN ENTRE LA PRESTATION DES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE**

### **1. L'évolution dans la composition linguistique du pays et l'égalité réelle**

Le visage de la dualité linguistique canadienne évolue constamment. Les deux communautés linguistiques du pays se diversifient et elles ne sont pas homogènes. Elles font face à de nouvelles réalités comme l'immigration, les mariages exogames ou encore l'intérêt croissant dans de nombreuses strates de la population pour les programmes d'immersion ou d'apprentissage de la langue seconde. Une évaluation récente des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien a montré que pour demeurer pertinents, ces programmes « devront éviter de se laisser dépasser par ces transformations démographiques »<sup>166</sup>.

Les institutions fédérales n'ont pas une définition uniforme de ce que constitue un francophone ou un anglophone. Certaines institutions, comme Citoyenneté et Immigration Canada, ont récemment revu leur définition pour refléter l'évolution du paysage linguistique canadien :

[L]a définition d'un immigrant ou une immigrante francophone a été changée pour mieux refléter ce que l'on pense être la réalité. Un des problèmes que nous avons dans nos systèmes présentement est qu'on ne tient pas compte du fait de savoir si vraiment on a affaire à un immigrant qui va vouloir travailler et vivre en français. Nous sommes en train de changer notre définition pour que nos demandes indiquent bien si la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais, que la personne indique une préférence pour vivre dans un milieu français.<sup>167</sup>

Le Comité insiste sur l'importance pour le gouvernement d'adopter une stratégie qui vise la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, une disposition clairement identifiée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette disposition suppose que les institutions fédérales ne s'en tiennent pas à une simple égalité formelle entre les deux langues officielles, mais qu'elles cherchent plutôt à viser l'égalité réelle. En d'autres mots, elles offrent des services de qualité égale pour les deux communautés linguistiques du pays, adaptés à leurs besoins.

À l'instar de certains témoins, le Comité tient à souligner que la collaboration avec les CLOSM est « une condition nécessaire à la réalisation de l'égalité

<sup>166</sup> Patrimoine canadien (février 2009), p. ii.

<sup>167</sup> Citoyenneté et Immigration Canada (2 novembre 2009), p. 25.

réelle »<sup>168</sup>. Pour atteindre leurs objectifs à l'égard du développement des CLOSM, les institutions fédérales devraient ajuster leur structure institutionnelle pour être en mesure de répondre aux besoins de la majorité et des minorités. Les témoignages ont montré que cette approche est réalisable, puisque certaines institutions fédérales l'ont déjà adoptée. Un représentant de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a mentionné :

Dans chacune des provinces de l'Ouest du Canada, nous avons un organisme qui assure les mêmes types de services offerts en anglais d'un côté, mais aussi qui cible ces services selon les besoins de chacune de ces communautés francophones dans chacune de ces provinces [...] L'idée est donc d'avoir un organisme qui comprend ces besoins, qui est attaché à cette communauté et qui peut répondre en fonction de ces besoins particuliers, plutôt que de devoir passer par l'intermédiaire d'une personne qui ne comprend pas toujours ou qui risque de mal interpréter, toute une série de situations qui, finalement, nuisent au développement de la communauté francophone dans l'Ouest du Canada.<sup>169</sup>

L'APECA a elle aussi mis sur pied une structure qui lui permet de bien répondre aux besoins des CLOSM. Un représentant de l'APECA a affirmé que : « C'est une question d'organisation aux plans systématique et structurel de l'Agence pour pouvoir donner effet à nos responsabilités [...] Nous transférons ces obligations et responsabilités à nos partenaires, avec de bons résultats et une grande efficacité »<sup>170</sup>. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Industrie Canada sont d'autres exemples d'institutions qui ont adapté leur structure institutionnelle pour répondre plus directement aux besoins des CLOSM.

Maintenant, il faut que le gouvernement s'assure que toutes les institutions fédérales adoptent une structure qui permette d'appuyer le développement des CLOSM ainsi que la promotion de la dualité linguistique. L'appareil fédéral doit contribuer à l'avancement des droits linguistiques. Il doit reconnaître qu'il y a deux communautés linguistiques à desservir, une de langue française et l'autre de langue anglaise, et qu'à l'intérieur même de ces deux communautés les besoins peuvent varier en fonction de la région, de la composition linguistique ou d'autres facteurs. L'honorable Michel Bastarache a rappelé que la Cour suprême a reconnu à la minorité de langue officielle le droit à une structure institutionnelle adaptée à ses besoins. Selon lui :

Si nous n'avons pas un service institutionnel adapté, nous avons une institution conforme aux besoins de la majorité et un accommodement pour la minorité. Il y a une très grande différence entre offrir un service

<sup>168</sup> Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (29 mars 2010), p. 11.

<sup>169</sup> Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (2 novembre 2009), p. 13.

<sup>170</sup> Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 31.



égal et faciliter les choses à une personne qui demande un service dans l'autre langue.<sup>171</sup>

En somme, l'égalité réelle ne devrait représenter rien de moins que le principe de base auquel toutes les institutions fédérales devraient aspirer. Le Comité déplore qu'encore aujourd'hui, certaines CLOSM ne soient toujours pas en mesure de recevoir des services dans leur langue. Le témoignage suivant d'un représentant de l'Assemblée communautaire fransaskoise illustre bien le type de problèmes qui peuvent survenir dans certaines communautés :

Par exemple, Financement agricole Canada a retiré son agent bilingue de ma localité de Prince Albert. Bien que Prince Albert soit désigné une zone bilingue, nous sommes maintenant obligés d'aller à Saskatoon, qui se trouve à deux heures de route, pour obtenir des services, malgré le fait que la demande de services est suffisante. Il y a de nombreux producteurs agricoles dans la région de Prince Albert.<sup>172</sup>

Il semble primordial, depuis les modifications apportées à la *Loi* en 2005, que les besoins des CLOSM soient pris en compte dans la prestation des services. Deux conditions sont nécessaires pour assurer l'atteinte d'un tel objectif : une offre active de services, d'une part, et une consultation régulière avec les membres des CLOSM, d'autre part.

## **2. Une mise en œuvre cohérente de la *Loi***

Plusieurs témoignages sont venus corroborer l'affirmation suivante : la *Loi sur les langues officielles* doit être prise comme un tout, et non seulement comme la somme de ses parties. En d'autres mots, il existe un lien entre l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi* et les institutions fédérales doivent en tenir compte dans leurs décisions.

Le Comité déplore que, trop souvent, les fonctionnaires experts de la partie VII venus témoigner devant le Comité ont affirmé ne pas être au courant des initiatives de leur ministère à l'égard des autres parties de la *Loi*. Le Comité trouve cette situation pour le moins surprenante car de plus en plus d'intervenants reconnaissent la nécessité d'assurer une mise en œuvre cohérente de la *Loi*. Par conséquent, le Comité recommande :

### **Recommandation 9 :**

**Que chacune des institutions fédérales garantisse une mise en œuvre cohérente des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

---

<sup>171</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p.39.

<sup>172</sup> Assemblée communautaire fransaskoise (10 mai 2010), p. 84 et 85.

Certaines institutions fédérales ont déjà pris des mesures en ce sens. C'est le cas de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, qui a développé une politique interne et a mis sur pied un comité intégré des langues officielles qui visent à formuler une approche intégrée de la mise en œuvre de la *Loi*<sup>173</sup>.

Même s'il n'est pas en faveur de l'adoption d'une réglementation qui viserait strictement la partie VII de la *Loi*, le Comité est d'avis qu'il est temps que le gouvernement revoie son approche en matière de réglementation. Devant le Comité, la FCFA a suggéré de revoir de fond en comble la réglementation entourant l'application de la *Loi*, afin d'adopter un Règlement universel sur les langues officielles qui couvrirait l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi*. Ce n'est pas la première fois qu'une telle suggestion est présentée au Comité. L'ancienne commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, avait déjà fait une suggestion semblable dans le passé.

Afin d'établir l'existence d'une demande importante de services en français ou en anglais, l'application du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, se fonde sur des calculs statistiques qui laissent peu de place à la prise en compte des réalités changeantes de la démographie canadienne. Le *Règlement sur les langues officielles* a été adopté en 1991 et il n'a jamais été révisé.

Le Comité croit que la détermination des besoins selon une définition technique ou trop statique comporte deux risques : celui de sous-estimer les besoins réels en matière d'offre de services dans les deux langues officielles, et celui de nuire au développement des CLOSM. Comme l'a reconnu la ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest: « L'importance de la dualité linguistique va au-delà des nombres »<sup>174</sup>. L'adoption d'une définition plus inclusive, se fondant sur des critères qualitatifs, respecterait davantage l'objet de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*. L'honorable Michel Bastarache a résumé la situation de la façon suivante :

Si l'objectif est de soutenir une communauté, les nombres vont-ils vraiment déterminer cette question ou une appréciation plus qualitative ne doit-elle pas être faite? Doit-on aller sur place pour constater une véritable communauté à l'intérieur de cette ville? Y a-t-il une vie communautaire, une infrastructure institutionnelle que le gouvernement devrait contribuer à maintenir? Je pense que ce type d'approche serait plus conforme à l'objectif décrit dans la partie VII de la *Loi* [...] Il me semble que, si l'on accepte qu'au Canada il y ait deux langues officielles, on devrait compter tous les gens qui parlent la langue en question et ne pas limiter cela aux gens dont c'est la langue maternelle ou parlée le plus souvent possible à la maison. D'ailleurs, dans les communautés minoritaires, c'est odieux de dire que c'est limité aux personnes qui le

<sup>173</sup> L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (23 novembre 2009), p. 29.

<sup>174</sup> L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État à la Diversification de l'économie de l'Ouest (2 novembre 2009), p. 6.

parlent le plus souvent à la maison, à cause de l'exogamie [...] Je pense qu'on devrait donner l'occasion à tous ceux qui veulent des services en français de les avoir.<sup>175</sup>

La FCFA a suggéré de tenir compte de la notion de « milieu de vie en français » pour déterminer où les services fédéraux devraient être offerts. Cette notion se définit de la façon suivante : « S'il existe, dans une région donnée, une école, un centre culturel ou un centre communautaire de langue française, c'est forcément parce qu'il existe une communauté qui soutient cette institution »<sup>176</sup>. La FCFA croit que le cadre réglementaire devrait permettre l'offre de services dans ces milieux où un dynamisme communautaire existe déjà.

Devant le Comité, une représentante du Commissariat aux langues officielles a souligné que les directives et les politiques existantes mériteraient d'être revues en tenant compte de la jurisprudence récente :

En vertu de la partie VIII, c'est la responsabilité du Conseil du Trésor de développer des lignes directrices et des politiques pour guider les institutions fédérales dans la mise en œuvre de la partie IV, notamment. Compte tenu du jugement récent de la Cour suprême dans l'affaire *Desrochers*, le Conseil du Trésor devrait revoir les lignes directrices et en établir de nouvelles pour guider les institutions fédérales au niveau de la livraison des services. Il devrait aussi s'assurer qu'on satisfait les besoins des communautés dans certains cas.<sup>177</sup>

Le Comité est d'avis que les services devraient être offerts là où il le faut, et là où les CLOSM se trouvent vraiment. Donc, il ne suffit pas qu'une demande soit faite; les bureaux désignés bilingues ont l'obligation d'offrir activement le service.

En somme, il faut que le gouvernement revoie son approche à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi*, en tenant compte des réalités changeantes de la société canadienne, de la jurisprudence récente et des modifications qui ont été apportées à la partie VII de la *Loi* en 2005. Une consultation devrait être menée dans les plus brefs délais auprès des CLOSM afin de déterminer dans quelle mesure les politiques existantes et le cadre réglementaire actuel répondent à leurs besoins. Cet exercice de réflexion permettrait de répondre aux questions suivantes : Les politiques permettent-elles d'assurer une mise en œuvre cohérente de la *Loi*? La réglementation est-elle toujours adaptée au contexte actuel? Reflète-t-elle l'engagement pris par le Parlement en 2005 de rendre exécutoire la partie VII de la *Loi*? Permet-elle, comme l'indique la jurisprudence, de viser l'égalité réelle des deux langues officielles? En répondant à ces

<sup>175</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 49 et 57.

<sup>176</sup> Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *La mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles : Une nouvelle approche – une nouvelle vision*, Ottawa, novembre 2009.

<sup>177</sup> Commissariat aux langues officielles (1<sup>er</sup> juin 2009), p. 46.

questions, le gouvernement serait plus en mesure de déterminer s'il a des changements à apporter aux façons de faire actuelles. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 10 :**

**Que le président du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de voir si les politiques existantes et le cadre réglementaire établi en 1991 sous le régime de la *Loi sur les langues officielles* :**

- a) permettent une mise en œuvre cohérente de la *Loi*.
- b) sont adaptés aux besoins des communautés.
- c) reflètent l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.
- d) tiennent compte de la jurisprudence récente en matière de langues officielles.
- e) favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.

« [L]orsque les parlementaires ont décidé en 2005 d'adopter ce qui était à l'époque le projet de loi S-3, c'était parce qu'ils voulaient renforcer la Loi et s'assurer que cet amendement avait vraiment un impact. »

Graham Fraser, commissaire aux langues officielles<sup>178</sup>

« [Le gouvernement] doit accepter qu'il est le vrai maître d'œuvre de l'aménagement linguistique et qu'il doit se donner un plan de travail et se fixer des objectifs clairs permettant l'accès à des services d'égale qualité aux deux communautés linguistiques. Il ne devrait pas attendre que les tribunaux lui ordonnent. »

L'honorable Michel Bastarache<sup>179</sup>

## CONCLUSION

La première *Loi sur les langues officielles* a été adoptée il y a près de 41 ans. Au cours de son histoire, la *Loi* a été modifiée à deux reprises. Dans un premier temps, une nouvelle *Loi* a été adoptée en 1988 pour refléter les droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans un deuxième temps, la *Loi* a été modifiée en 2005 pour rendre exécutoire l'engagement du gouvernement énoncé à l'article 41 de la *Loi*, c'est-à-dire « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada » et « appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

La maxime « le législateur ne parle pas pour ne rien dire » est largement reconnue dans la jurisprudence canadienne. Pourquoi le Parlement du Canada aurait-il adopté la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, si ce n'est que pour donner une assise législative à un engagement qui existait déjà depuis 1988?

Il est clair aux yeux du Comité que les modifications de 2005 visaient trois buts bien précis : préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé à la partie VII, imposer des obligations à l'ensemble des institutions fédérales pour la mise en œuvre de cet engagement, et donner un pouvoir de réparation permettant aux tribunaux d'en surveiller l'application.

Dans le cadre de son étude, le Comité en est venu au constat qu'il y a encore du chemin à parcourir pour assurer une mise en œuvre complète de la partie VII de la *Loi*. L'intention du législateur ne semble pas respectée dans l'interprétation législative qu'en fait le gouvernement. Les progrès les plus tangibles relèvent de quelques institutions fédérales, qui ont fait preuve d'un esprit d'initiative. Le principe de l'égalité réelle n'est pas ancré dans la culture organisationnelle de toutes les institutions. Un encadrement plus strict de la part de Patrimoine canadien semble nécessaire pour assurer une mise en œuvre efficace et

<sup>178</sup> Graham Fraser (3 décembre 2007), p. 31.

<sup>179</sup> L'honorable Michel Bastarache (26 octobre 2009), p. 52.

coordonnée de la partie VII. Cela suppose d'adopter des moyens concrets pour que toutes les institutions fédérales prennent des mesures positives, de développer un mécanisme de reddition de compte précis et efficace et de revoir les pratiques de concertation.

Le Comité soutient que l'adoption de mesures positives se traduit essentiellement de trois façons. D'abord, les institutions fédérales tiennent compte des besoins des CLOSM et de la promotion de la dualité linguistique dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes et politiques. Ensuite, elles collaborent avec les CLOSM, que ce soit par un processus de consultation ou d'autres mécanismes qui permettent de se familiariser avec leurs besoins et leurs intérêts. Finalement, elles sont en mesure de démontrer qu'elles ont évalué l'impact linguistique de leurs décisions. En somme, les institutions fédérales prennent des mesures qui ont un effet réel sur le développement des CLOSM, en leur donnant les moyens de jouer le rôle d'ambassadeur dans leurs propres milieux et en permettant aux minorités d'être desservies de la même manière que la majorité.

Le Comité est d'avis que le gouvernement doit respecter l'objet et l'esprit de la *Loi* en assurant une mise en œuvre cohérente de ses différentes parties. Cela nécessite de la part des institutions fédérales qu'elles modifient leurs processus décisionnels pour faire le lien entre les parties IV, V, VI et VII de la *Loi*. Pour les aider dans leurs démarches, le gouvernement gagnerait à revoir ses lignes directrices et ses politiques existantes et à examiner la possibilité d'élaborer une nouvelle réglementation en matière de langues officielles. Le gouvernement pourrait ainsi s'assurer de mieux refléter les modifications apportées à la *Loi* en 2005, de tenir compte des changements dans le portrait linguistique de la population canadienne et de prendre acte de son obligation à l'égard de la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles. L'égalité formelle n'est pas suffisante. La jurisprudence montre que toutes les institutions fédérales doivent viser l'égalité réelle entre le français et l'anglais.

Le Comité tient à remercier tous les témoins qui ont accepté de contribuer à cette étude de longue haleine. Il espère que ses observations et recommandations serviront à rendre justice à l'engagement pris par le Parlement du Canada en novembre 2005.

**ANNEXE A :**  
**LISTE DES RECOMMANDATIONS**

---

**Recommandation 1**

**Que le procureur général du Canada respecte l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* en reconnaissant que la partie VII impose des obligations précises à chacune des institutions fédérales. Toutes les institutions fédérales doivent :**

- a) prendre des mesures qui ont un impact positif et durable sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et sur la promotion de la dualité linguistique.**
- b) tenir compte des besoins et des intérêts des communautés dans le cadre de leurs processus décisionnels.**
- c) favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

**Recommandation 2**

**Que chaque institution fédérale s'engage à respecter les directives prévues dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*, c'est-à-dire de :**

- a) sensibiliser régulièrement leurs employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'aux engagements du gouvernement contenus dans la partie VII.**
- b) déterminer si leurs politiques et programmes ont une incidence sur la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés, dès les premières étapes de l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre, y compris lors de la dévolution des services.**
- c) consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les communautés, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes.**
- d) être en mesure de décrire leur démarche et de démontrer qu'elles ont pris en compte les besoins des communautés.**
- e) lorsqu'il aura été décidé que des répercussions existent, planifier en conséquence les activités prévues dans l'année qui suit ainsi qu'à plus long terme; présenter les résultats attendus, en tenant compte**

dans la mesure du possible du budget prévu; et prévoir les mécanismes d'évaluation des résultats.

### **Recommandation 3**

**Que le Patrimoine canadien tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des directives inscrites dans le *Guide à l'intention des institutions fédérales* et dans le *Cadre de responsabilisation et de coordination en langues officielles*.**

### **Recommandation 4**

**Que chacune des institutions fédérales :**

- a) développe un « filtre » pour prendre systématiquement en compte les obligations de la *Loi sur les langues officielles* lors de l'élaboration de leurs programmes et politiques.**
- b) s'assure que ses présentations au Conseil du Trésor et ses mémoires au Cabinet fassent l'objet d'une analyse systématique des incidences sur l'application des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

### **Recommandation 5**

**Que le Conseil du Trésor tienne responsable chacune des institutions fédérales du respect des exigences inscrites à l'Annexe E du *Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor*, en exigeant une analyse systématique des incidences sur les langues officielles pour toutes les initiatives soumises à son approbation.**

### **Recommandation 6**

**Que Patrimoine canadien, en consultation avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire :**

- a) développe un outil de mesure du rendement contenant des objectifs clairs, précis et mesurables pour encadrer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans les institutions non désignées.**
- b) illustre de façon concrète les mesures positives prises par l'ensemble des institutions fédérales, y compris les institutions non désignées, pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**
- c) fasse connaître publiquement les progrès atteints dans l'ensemble de l'appareil fédéral, et non seulement dans les institutions désignées, à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.**



### **Recommandation 7**

**Que le Réseau des coordonnateurs nationaux responsables de la mise en œuvre de l'article 41 et le Réseau des champions des langues officielles :**

- a) assurent une concertation efficace entre l'administration centrale des institutions fédérales et leurs bureaux régionaux.**
- b) offrent des outils aux fonctionnaires en région pour respecter les obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 41(2) de la *Loi*.**

### **Recommandation 8**

**Que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Justice incitent chacune des institutions fédérales à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour assurer la pleine mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

### **Recommandation 9**

**Que chacune des institutions fédérales garantisse une mise en œuvre cohérente des parties IV, V, VI et VII de la *Loi sur les langues officielles*.**

### **Recommandation 10**

**Que le président du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles, consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de voir si les politiques existantes et le cadre réglementaire établi en 1991 sous le régime de la *Loi sur les langues officielles* :**

- a) permettent une mise en œuvre cohérente de la *Loi*.**
- b) sont adaptés aux besoins des communautés.**
- c) reflètent l'objet et l'esprit de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*.**
- d) tiennent compte de la jurisprudence récente en matière de langues officielles.**
- e) favorisent la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, en visant l'égalité réelle entre les deux langues officielles.**

**ANNEXE B :**  
**LISTE DES TÉMOINS**

---

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<b>Alliance des radios communautaires du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Roger Ouellette, président</li> </ul>	
<b>Alliance nationale de l'industrie musicale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benoît Henry, directeur général</li> <li>• François Dubé, secrétaire trésorier</li> </ul>	28.05.2007
<b>Association de la presse francophone</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Francis Potié, directeur général</li> </ul>	
<b>Commissariat aux langues officielles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Graham Fraser, commissaire aux langues officielles</li> </ul>	04.06.2007 03.12.2007 09.06.2008 02.03.2009 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérard Finn, commissaire adjoint, Direction générale des politiques et des communications</li> <li>• Renald Dussault, commissaire adjoint, Direction générale de l'assurance et de la conformité</li> <li>• Johane Tremblay, directrice, Direction générale des affaires juridiques</li> </ul>	04.06.2007
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominique Lemieux, directrice générale, Direction générale de l'assurance de la conformité</li> <li>• Catherine Scott, directrice générale, Direction générale des politiques et des communications</li> <li>• Johane Tremblay, directrice, Direction générale des affaires juridiques</li> </ul>	03.12.2007 09.06.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lise Cloutier, commissaire adjointe, Direction générale des services corporatifs</li> <li>• Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Direction générale des politiques et des communications</li> <li>• Pierre Coulombe, commissaire adjoint par intérim, Direction générale de l'assurance de la conformité</li> <li>• Pascale Giguère, directrice par intérim des affaires juridiques</li> </ul>	02.03.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p><b>Commissariat aux langues officielles (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ghislaine Charlebois, commissaire adjointe, Direction générale de l'assurance de la conformité</li> <li>• Lise Cloutier, commissaire adjointe, Direction générale des services corporatifs</li> <li>• Johane Tremblay, commissaire adjointe par intérim, Direction générale des politiques et des communications</li> <li>• Pascale Giguère, directrice par intérim et avocate générale, Direction générale des affaires juridiques</li> </ul>	01.06.2009
<p><b>Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean Léger, directeur général</li> </ul>	
<p><b>Conseil scolaire acadien provincial de la Nouvelle-Écosse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Darrell, Samson, directeur général</li> </ul>	11.06.2007
<p><b>Association des juristes d'expression française de la Nouvelle-Écosse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marie-Claude Rioux, directrice générale</li> <li>• Alisa Lombard, membre du conseil d'administration</li> </ul>	
<p><b>Agence de la fonction publique du Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monique Boudrias, première vice-présidente</li> <li>• Kelly Collins, directeur général, Recherche, planification stratégique et développement de politiques</li> </ul>	28.01.2008
<p><b>Patrimoine canadien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Josée Verner, ministre du Patrimoine canadien, de la Condition féminine et des Langues officielles</li> </ul>	11.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable James Moore, ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles</li> </ul>	23.03.2009 11.05.2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles</li> <li>• Jérôme Moisan, directeur principal, Secrétariat des langues officielles</li> </ul>	11.02.2008 23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Judith A. LaRocque, sous-ministre</li> </ul>	23.03.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubert Lussier, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles</li> <li>• Pablo Sobrino, sous-ministre adjoint, Politique stratégique, planification et affaires ministérielles</li> </ul>	11.05.2010
<p><b>Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lise Routhier-Boudreau, présidente</li> <li>• Diane Côté, directrice, Liaisons communautaires et gouvernementales</li> <li>• Suzanne Bossé, directrice générale</li> <li>• Diane Côté, directrice, Liaisons communautaires et gouvernementales</li> <li>• Marie-France Kenny, présidente</li> <li>• Suzanne Bossé, directrice générale</li> </ul>	11.02.2008 30.03.2009 07.12.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<b>Fédération culturelle canadienne-française</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raymonde Boulay LeBlanc, présidente du conseil d'administration</li> <li>• Pierre Bourbeau, directeur général</li> </ul>	11.02.2008 30.03.2009
<b>Justice Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Robert D. Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada</li> </ul>	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marc Tremblay, avocat général et directeur, Groupe du droit des langues officielles</li> <li>• Andrée Duchesne, avocate-conseil et gestionnaire, Francophonie, Justice en langues officielles et dualisme juridique</li> </ul>	25.02.2008 01.06.2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• François Nadeau, avocat, Portefeuille du Conseil du Trésor, Service juridique</li> </ul>	28.01.2008
<b>Fédération des associations de juristes d'expression française de common law</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Louise Aucoin, présidente</li> <li>• Rénaud Rémillard, directeur général</li> </ul>	25.02.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Josée Forest-Niesing, présidente</li> <li>• Rénaud Rémillard, directeur général</li> </ul>	26.04.2010
<b>Association canadienne-française de l'Alberta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean Johnson, président du conseil d'administration</li> </ul>	
<b>Association des francophones du Nunavut</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Daniel Cuerrier, directeur général</li> </ul>	
<b>Fédération des francophones de la Colombie-Britannique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Johanne Dumas, représentante</li> </ul>	10.03.2008
<b>Fédération franco-ténoise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fernand Denault, président</li> </ul>	
<b>Société franco-manitobaine</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diane Bazin, gestionnaire, Développement communautaire</li> </ul>	
<b>Bernard Lord, auteur du <i>Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles</i></b>	
<b>Défense nationale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peter Mackay, ministre de la Défense nationale</li> </ul>	07.04.2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Major général Walter Semianiw, chef du personnel militaire, champion des langues officielles</li> <li>• Colonel Louis Meloche, directeur des langues officielles</li> </ul>	

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<b>Office national du film</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deborah Drisdell, directrice, Planification stratégique et relations gouvernementales</li> </ul>	28.04.2008
<b>Centre national des Arts</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anne Tanguay, gestionnaire, Services de traduction et championne des langues officielles</li> </ul>	
<b>Société Radio-Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jules Chiasson, chef, Relations francophonie et affiliées</li> </ul>	
<b>Conseil des Arts du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>André Courchesne, directeur, Division des initiatives stratégiques</li> </ul>	
<b>Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Annie Laflamme, directrice, Politiques et demandes relatives à la Télévision de langue française</li> <li>Scott Hutton, directeur exécutif de la radiodiffusion</li> </ul>	28.04.2008 25.05.2009
<b>Assemblée de la francophonie de l'Ontario</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mariette Carrier-Fraser, présidente</li> </ul>	12.05.2008
<b>Réseau culturel francophone de Terre-Neuve-et-Labrador</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Xavier Georges, directeur</li> </ul>	
<b>Alliance des producteurs francophones du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mark Chattel, président</li> </ul>	26.05.2008
<b>Association des groupes en arts visuels francophones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lise Leblanc, directrice générale</li> </ul>	
<b>Regroupement des éditeurs canadiens-français</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Yvon Malette, président</li> </ul>	
<b>Consortium national de formation en santé</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jocelyne Lalonde, directrice générale</li> </ul>	09.03.2009
<b>Fédération des aînées et aînés francophones du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jean-Luc Racine, directeur général</li> </ul>	
<b>Société Santé en français</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Paul-André Baril, responsable des relations gouvernementales</li> </ul>	

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<b>Quebec Community Groups Network</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Robert Donnelly, président</li> <li>• Sylvia Martin-Laforge, directrice générale</li> <li>• Rita Legault, directrice des communications</li> </ul>	23.03.2009
<b>Conseil du Trésor</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Vic Toews, président du Conseil du Trésor</li> <li>• Michelle d'Auray, dirigeante principale des ressources humaines</li> <li>• Marc O'Sullivan, vice-président intérimaire, Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail</li> </ul>	15.06.2009
<b>Santé Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Leona Aglukkaq, ministre de la Santé</li> <li>• Roger Farley, directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des programmes</li> <li>• Catherine MacLeod, directrice générale principale, Direction générale des régions et des programmes, Direction des Programmes</li> </ul>	05.10.2009
<b>École de la fonction publique du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruth Dantzer, présidente et chef de direction</li> <li>• Sylvain Dufour, directeur général, Centre de formation linguistique</li> </ul>	
<b>Commission de la fonction publique du Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maria Barrados, présidente</li> <li>• Donald Lemaire, vice-président principal, Direction générale des politiques</li> <li>• Robert McSheffrey, directeur, Service de consultation et de counselling</li> </ul>	19.10.2009
<b>L'honorable Michel Bastarache, C.C., avocat-conseil au cabinet d'avocats Heenan Blaikie et ancien juge à la Cour suprême du Canada</b>	26.10.2009
<b>Immigration Canada</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claudette Deschênes, sous-ministre adjointe, Opérations</li> </ul>	
<b>Diversification de l'économie de l'Ouest</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Lynne Yelich, ministre d'État</li> <li>• Daniel Watson, sous-ministre</li> </ul>	02.11.2009
<b>Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Denis Lebel, ministre d'État</li> <li>• Guy McKenzie, sous-ministre et président</li> <li>• Manon Brassard, vice-présidente, Opérations</li> <li>• Pierre Bordeleau, vice-président intérimaire, Politique et planification</li> </ul>	16.11.2009

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p><b>Agence de promotion économique du Canada atlantique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Keith Ashfield, ministre d'État</li> <li>• Paul J. Leblanc, vice-président exécutif</li> </ul>	
<p><b>Gendarmerie royale du Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Surintendant principal Pat Teolis, directeur général, Section des événements majeurs et services de protection</li> <li>• Surintendant principal Alain Tousignant, directeur général, Apprentissage et perfectionnement</li> <li>• Nathalie Ferreira, directrice, Direction des langues officielles</li> </ul>	23.11.2009
<p><b>Administration de l'aéroport international de Vancouver</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paul Levy, vice-président, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010</li> <li>• Rebecca Catley, directrice des communications, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010</li> <li>• Danielle Moore, services linguistiques de liaison, Planification, Jeux olympiques et paralympiques de 2010</li> </ul>	30.11.2009
<p><b>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'honorable Christian Paradis, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux</li> <li>• Diane Lorenzato, sous-ministre adjointe, Ressources humaines</li> <li>• Francine Kennedy, présidente-directrice générale, Bureau de la Traduction</li> <li>• Marc Olivier, gestionnaire, Bureau de la traduction, Division du développement professionnel</li> </ul>	07.12.2009
<p><b>Étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa (à titre personnel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Richard Léger</li> <li>• Matthew Létourneau</li> <li>• Monick Corriveau</li> <li>• Mélanie Roy</li> </ul>	29.03.2010
<p><b>Statistique Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réjean Lachapelle, conseiller spécial</li> </ul>	
<p><b>Industrie Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• France Pégeot, sous-ministre adjointe, Opérations régionales</li> <li>• Carmen DeMarco, gestionnaire de programmes, Région Nord-Est de l'Ontario, Réalisation des programmes</li> <li>• Diane Bertrand, directrice associée, Programmes en RH, Direction générale des ressources humaines</li> </ul>	12.04.2010

Nom de l'organisme et porte-parole	Date
<p><b>Agence de la santé publique du Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• James Ladouceur, directeur général, Direction des ressources humaines</li> <li>• Marc Desroches, gestionnaire, Diversité et Langues officielles, Division de l'apprentissage, de la diversité et des programmes aux employés</li> </ul>	19.04.2010
<p><b>Assemblée communautaire fransaskoise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Michel Dubé, président</li> </ul>	10.05.2010
<p><b>Affaires étrangères et Commerce international Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérald Cossette, sous-ministre délégué</li> <li>• Monica Janecek, directrice, Équité en matière d'emploi, langues officielles et dotation, Direction du ressourcement ministériel</li> <li>• Alexandre Drago, conseiller principal, Direction des relations intergouvernementales, et ancien coordonnateur ministériel de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i></li> </ul>	
<p><b>Ressources humaines et Développement des compétences Canada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Franck Fedyk, sous-ministre adjoint délégué, Politique stratégique et Recherche</li> <li>• Michel Caron, directeur, Jeunesse et Communautés de langue officielle en situation minoritaire</li> <li>• Cliff Halliwell, directeur général, Direction générale de la recherche en politiques stratégiques</li> <li>• Ellen Healy, directrice, Division des programmes sociaux</li> <li>• Silvano Tocchi, directeur général par intérim, Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles</li> </ul>	03.05.2010



**ANNEXE C :**  
**LISTE DES MÉMOIRES**

---

Alliance des producteurs francophones du Canada, *La production cinématographique et télévisuelle en milieu minoritaire francophone : bilan et perspectives*, Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles, septembre 2007.

Alliance des radios communautaires du Canada, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, mai 2007.

Assemblée de la francophonie de l'Ontario, Texte de comparution dans le cadre de l'étude sur la culture menée par le Comité sénatorial permanent des langues officielles, 12 mai 2008.

Association des théâtres francophones du Canada, Mémoire déposé au Comité sénatorial permanent des langues officielles dans le cadre de son étude sur la culture francophone, 22 mai 2008.

Fédération culturelle canadienne-française, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des langues officielles, février 2008.

L'honorable Michel Bastarache, C.C., *Quelques balises pour l'interprétation de la partie VII de la Loi sur les langues officielles*, octobre 2009.

Monick Corriveau, Richard Léger, Matthew Létourneau et Mélanie Roy (candidats au baccalauréat en droit, Section de common law, Faculté de droit, Université d'Ottawa), *L'avenir des minorités de langues officielles et l'engagement des institutions fédérales : la partie VII de la Loi sur les langues officielles comme outil permettant de réaliser l'égalité réelle*, rapport réalisé sous la direction de Mark Power, le 29 mars 2010.

**ANNEXE D :****EXTRAITS DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

---

**PARTIE VII****PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS**Engagement

**41.** (1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Obligations des institutions fédérales

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

Règlements

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

Coordination

**42.** Le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

Mise en œuvre

**43.** (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

- a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;
- b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;
- c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;
- d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur

offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;

e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins;

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;

h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada.

### Consultation

(2) Il prend les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

### Rapport annuel

**44.** Dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, le ministre du Patrimoine canadien dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles.

### Consultations et négociations avec les provinces

**45.** Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles.

## **PARTIE X**

### **RECOURS JUDICIAIRE**

#### Recours

**77.** (1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

**ANNEXE E :****INSTITUTIONS DÉSIGNÉES POUR LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA PARTIE VII DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES**

---

- 1- Affaires étrangères et Commerce international Canada
- 2- Agence canadienne de développement international
- 3- Agence de la fonction publique du Canada\*
- 4- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- 5- Agence de santé publique du Canada
- 6- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- 7- Banque de développement du Canada
- 8- Centre de recherches pour le développement international
- 9- Centre national des arts
- 10- Citoyenneté et Immigration Canada
- 11- Commission canadienne du tourisme
- 12- Commission de la capitale nationale
- 13- Condition féminine Canada
- 14- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- 15- Centre de recherches en sciences humaines du Canada
- 16- Conseil des Arts du Canada
- 17- Développement économique pour les régions du Québec
- 18- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- 19- École de la fonction publique du Canada
- 20- Industrie Canada
- 21- Justice Canada
- 22- Office national du film du Canada
- 23- Parcs Canada
- 24- Patrimoine canadien
- 25- Ressources humaines et développement des compétences Canada
- 26- Santé Canada
- 27- Secrétariat du Conseil du Trésor
- 28- Société canadienne des postes
- 29- Société Radio-Canada
- 30- Statistique Canada
- 31- Téléfilm Canada
- 32- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

\* Cette institution n'existe plus depuis le 2 mars 2009.





*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

*(By video conference):*

*Quebec Community Groups Network:*

Sylvia Martin-Laforge, Executive Director.

*As individuals:*

Jack Jedwab, Executive Director, Association for Canadian Studies;

Noel Burke, Chairperson, Quebec English-Speaking Communities  
Research Network.

*English Language Arts Network:*

Guy Rodgers, Executive Director.

#### TÉMOINS

*(Par vidéoconférence) :*

*Quebec Community Groups Network :*

Sylvia Martin-Laforge, directrice générale.

*À titre personnel :*

Jack Jedwab, directeur général, Association des études canadiennes;

Noel Burke, président, Réseau de recherche sur les communautés  
québécoises d'expression anglaise.

*English Language Arts Network :*

Guy Rodgers, directeur général.