

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 9, 2026

The Standing Senate Committee on Official Languages met this day at 5:01 p.m. [ET], with videoconference, to examine and report on the regulatory framework of Part VII of the Official Languages Act; and, in camera, to examine and report on such issues as may arise from time to time relating to official languages generally.

Senator Allister W. Surette (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Before we begin, I would like to ask you to consult the cards on the table for guidelines to prevent audio feedback incidents. To that end, do not handle the earpieces, especially when the microphones are on. You do not need to touch the microphones, as they are managed by the console operator. The console operator will turn them on and off.

I am Allister Surette, senator from Nova Scotia and chair of the Standing Senate Committee on Official Languages.

I will now ask my colleagues to introduce themselves.

Senator Gerba: Good afternoon, and welcome. Amina Gerba from Quebec.

Senator Loffreda: Good evening, and welcome. Tony Loffreda from Montreal, Quebec.

Senator Henkel: Good evening, and welcome to the committee. Danièle Henkel, Alma division, Quebec.

Senator Moncion: Good evening. Lucie Moncion from Ontario.

[*English*]

Senator Patterson: Good evening. Rebecca Patterson, senator from Ottawa, Ontario.

[*Translation*]

The Chair: Thank you, colleagues.

We are pleased to welcome those listening to us this evening, in the room or watching us online at sencanada.ca.

Today, pursuant to the order of reference received from the Senate on October 8, we are examining the regulatory framework of Part VII of the Official Languages Act. To that end, this

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 9 mars 2026

Le Comité sénatorial permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui, à 17 h 1 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, afin d'en faire rapport, le cadre réglementaire de la partie VII de la Loi sur les langues officielles; et à huis clos, pour examiner, afin d'en faire rapport, les questions qui pourraient survenir occasionnellement concernant les langues officielles en général.

Le sénateur Allister W. Surette (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Avant de commencer, je vous invite à prendre connaissance des cartes placées sur les tables au sujet de la prévention du retour de son. À cet effet, veuillez ne pas manipuler les oreillettes, surtout lorsque les microphones sont allumés. Vous n'avez pas besoin de toucher aux microphones, car ils sont contrôlés par l'opérateur de console. Leur activation et leur désactivation seront contrôlées par l'opérateur de console.

Je m'appelle Allister Surette, sénateur de la Nouvelle-Écosse et président du Comité sénatorial permanent des langues officielles.

Je vais demander à mes collègues de se présenter.

La sénatrice Gerba : Bonjour et bienvenue. Amina Gerba, du Québec.

Le sénateur Loffreda : Bonsoir et bienvenue. Tony Loffreda, de Montréal, au Québec.

La sénatrice Henkel : Bonsoir et bienvenue parmi nous. Danièle Henkel, de la division d'Alma, au Québec.

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

[*Traduction*]

La sénatrice Patterson : Bonsoir. Rebecca Patterson, sénatrice d'Ottawa, en Ontario.

[*Français*]

Le président : Merci, chers collègues.

Je tiens à souhaiter la bienvenue aux gens qui nous écoutent ce soir, soit ceux qui sont dans la salle et ceux qui nous écoutent à partir du Web sur sencanada.ca.

Aujourd'hui, en vertu de l'ordre de renvoi qui nous a été confié par le Sénat le 8 octobre dernier, nous étudions le cadre réglementaire de la partie VII de la Loi sur les langues

evening we welcome Geneviève Tellier, Full Professor, School of Political Studies, University of Ottawa, and Stéphanie Chouinard, Associate Professor, Department of Political Science, Royal Military College of Canada.

Good evening, and thank you for having accepted our invitation. I think you know the procedure. You will have approximately five minutes each for your opening statement, which will be followed by a question period.

If I'm not mistaken, Ms. Tellier will give the opening statement.

Geneviève Tellier, Full Professor, School of Political Studies, University of Ottawa, as an individual: Good evening. I would like to thank the Standing Senate Committee on Official Languages for inviting me to testify as part of its study on the regulatory framework of Part VII of the Official Languages Act.

First, I would like to introduce myself, as this is my first time testifying before you. My name is Geneviève Tellier and I am a full professor at the University of Ottawa, with the Public Administration Program at the School of Political Studies.

My research focuses on financial and budgetary issues related to the public sector. Over the years, I have studied several topics that your committee is currently examining: public consultations, the role of central agencies such as the Treasury Board Secretariat, accountability, financial arrangements between different levels of government, and I would even add gender-responsive budgeting.

Some members of the committee may also have read or heard me comment publicly on various issues regarding francophones outside Quebec. I am therefore well aware of the issues affecting minority language communities in this country.

I have carefully reviewed the work that the committee has done so far in this study. Several concerns have been raised about the suitability and feasibility of implementing the new provisions of the act through regulations.

It seems to me, however, that the discussions held so far have neglected one important aspect.

I would like to draw the committee's attention to subsection 41(8) of Part VII of the Official Languages Act. It is a fairly short subsection entitled "Dialogue and consultation activities, research and evidence-based findings." It stipulates that federal institutions' analyses of positive measures and their negative impacts must be based ". . . on the results of dialogue

officielles. À cet effet, ce soir, nous accueillons Mme Geneviève Tellier, professeure titulaire, École d'études politiques, Université d'Ottawa, et Mme Stéphanie Chouinard, professeure agrégée, Département de science politique et d'économie, Collège militaire royal du Canada.

Bonsoir et merci d'avoir accepté notre invitation. J'imagine que vous êtes au courant de la procédure. Nous vous accordons environ cinq minutes chacune pour vos remarques préliminaires. Le tout sera suivi d'une période de questions.

Si j'ai bien compris, madame Tellier, vous serez la première à faire vos remarques.

Geneviève Tellier, professeure titulaire, École d'études politiques, Université d'Ottawa, à titre personnel : Bonsoir. Je remercie le Comité sénatorial permanent des langues officielles de m'avoir invitée à témoigner dans le cadre de son étude sur le cadre réglementaire de la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Pour commencer, j'aimerais me présenter, car c'est la première fois que je témoigne devant vous. Je m'appelle Geneviève Tellier et je suis professeure titulaire à l'Université d'Ottawa, rattachée au programme d'administration publique de l'École d'études politiques.

Mes travaux de recherche portent sur des questions financières et budgétaires relatives au secteur public. Au fil des ans, j'ai étudié plusieurs thèmes que votre comité examine actuellement : les consultations publiques, le rôle des agences centrales, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, la reddition des comptes, les arrangements financiers entre différents ordres de gouvernement et j'ajouterais même les budgets sensibles aux genres.

Certains membres du comité m'ont peut-être aussi lue ou entendue commenter sur la place publique divers dossiers touchant à la francophonie hors Québec. Je suis donc bien au fait des enjeux qui affectent les communautés linguistiques en situation minoritaire au pays.

J'ai examiné attentivement les travaux que le comité a menés jusqu'à maintenant dans le cadre de la présente étude. Plusieurs inquiétudes ont été exprimées quant à la qualité et à la faisabilité de l'application des nouvelles dispositions de la loi par voie de règlements.

Il me semble toutefois que les discussions menées jusqu'ici ont négligé un aspect important.

J'aimerais attirer l'attention du comité sur le paragraphe 41(8) de la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Il s'agit d'un paragraphe assez court intitulé « Activités de dialogue et de consultation, recherches et données probantes ». Il stipule que les analyses des institutions fédérales concernant les mesures positives et leurs impacts négatifs doivent être fondées « [...] sur

and consultation activities, research and evidence-based findings.”

This program raises several legitimate concerns, but it also offers possible solutions. Your committee and the witnesses heard so far have discussed at length the issues related to dialogue and consultation activities. However, to my knowledge, the draft regulation is silent on the issue of research and evidence. Yet these two elements are essential for evaluating the results of a public policy. Without evidence from research, it is impossible to know whether the measures are positive and whether the impacts are negative.

I therefore believe it is essential that the regulations address the issue of research and evidence. Dialogue and consultation alone are insufficient. Consultations could be conducted without resulting in any positive changes.

This leads me to make another observation. As you have seen, the rules proposed by the federal government focus on rules, procedures, processes, mechanisms and best practices, but they pay little attention to achieving results.

This is a fundamental problem that goes beyond language policy issues. It has become the norm throughout the federal government, and is what researchers refer to as an “audit culture,” a culture that values compliance with directives but neglects results.

This culture is now prevalent throughout the federal government. It will be difficult to change, but it is not impossible. In fact, the application of Part VII of the Official Languages Act could well be a precursor in this regard. I believe I am echoing the words of Senator Cormier, who stated on October 27 that this was a matter of leadership. I would therefore invite you to reflect on this issue.

I would be happy to answer any questions the committee members may have on these topics and on any other issues they deem relevant.

Thank you for your attention.

The Chair: Thank you, Ms. Tellier.

The floor is yours, Ms. Chouinard.

Stéphanie Chouinard, Associate Professor, Department of Political Science, Royal Military College of Canada, as an individual: Good evening. Thank you for inviting me to appear before you to discuss the regulatory framework of Part VII of the Official Languages Act.

le résultat d’activités de dialogue et de consultation, sur des recherches et sur des données probantes. »

Ce programme soulève plusieurs inquiétudes légitimes, mais il offre également des pistes de solution. Votre comité ainsi que les témoins entendus jusqu’à présent ont longuement évoqué les enjeux liés aux activités de dialogue et de consultation. Toutefois, à ma connaissance, le projet de règlement est silencieux sur la question de la recherche et des données probantes. Or, ces deux éléments sont essentiels pour évaluer les résultats d’une politique publique. Sans données probantes issues de la recherche, il est impossible de savoir si les mesures sont positives et si les impacts sont négatifs.

Il m’apparaît donc essentiel que les règlements abordent la question des activités de recherche et des données probantes. À eux seuls, le dialogue et les consultations sont insuffisants. Ainsi, des consultations pourraient être menées sans qu’il s’ensuive de changements positifs.

Cela m’amène à formuler une autre observation. Comme vous avez pu le constater, les règles proposées par le gouvernement fédéral se concentrent sur des règles, des procédures, des processus, des mécanismes et des bonnes pratiques, mais elles ne tiennent guère compte de l’atteinte de résultats.

Il s’agit d’un problème de fond qui ne concerne pas uniquement les questions de politiques linguistiques. C’est devenu la norme au sein de l’ensemble de l’appareil gouvernemental fédéral, et c’est ce que les chercheurs appellent une « culture de l’audit », une culture qui valorise le respect des directives, mais néglige les résultats.

Cette culture est désormais prévalente dans toute l’administration fédérale. Il sera difficile de la changer, mais ce n’est pas impossible. En effet, l’application de la partie VII de la Loi sur les langues officielles pourrait bien être un précurseur en la matière. Je crois ici faire écho aux propos du sénateur Cormier, qui a déclaré le 27 octobre dernier qu’il s’agissait d’une question de leadership. Je vous inviterais donc à réfléchir à cette question.

Je serai heureuse de répondre aux questions des membres du comité sur ces thèmes et sur toutes les autres questions qu’ils jugeront pertinentes.

Je vous remercie de votre attention.

Le président : Merci, madame Tellier.

La parole est à vous, madame Chouinard.

Stéphanie Chouinard, professeure agrégée, Département de science politique et d’économie, Collège militaire royal du Canada, à titre personnel : Bonsoir. Merci de votre invitation à comparaître devant vous pour discuter du cadre réglementaire de la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

My remarks will echo many of the thoughts and briefs you have already heard from stakeholders since you began your work on this issue. The consensus on this issue, both among stakeholders and researchers, is fairly unanimous: It is imperative to go back to the drawing board to ensure that the regulations not only set out processes. They must also set out objectives and the means of evaluating the achievement of these objectives, in terms of the development of communities and progress toward true equality for both official languages.

In its current state, the draft regulations will not prevent us from finding ourselves, in a few years' time, facing a *Gascon* 2.0 ruling. I probably don't need to remind you that the Federal Court ruled in this 2018 decision that the language of Part VII did not impose any obligations as to results or concrete measures to advance substantive equality between the official languages.

This ruling was one of the main reasons that brought the need to modernize the Official Languages Act to the forefront of the political agenda. Much of the work done since 2018, particularly within your own committee, has been aimed at ensuring that the new version of the act would address this shortcoming.

Here are a few proposals aimed at revising the draft regulations to ensure the most effective implementation of the new version of Part VII.

First, the regulations should spell out more precisely how and under what circumstances federal institutions determine the objectives of the policies implemented, which must be clear and measurable. In addition, they must take into account the priorities of communities.

Second, they must also require federal institutions to be accountable for the measures they do or do not adopt, particularly following dialogues and consultations with stakeholders in circumstances where federal institutions may reject community priorities. These first two proposals relate specifically to subsections 41(9) and 41(9.1) of the act and stem from the observation that sections 5 and 6 of the draft regulations lack precision with regard to the obligations of federal institutions in the dialogue and consultation processes.

My colleague and I clearly agreed on several points, and this continues to be the case.

Thirdly, I believe that the regulations must ensure that impact indicators are based on evidence-based findings and that the data is accessible to the public, particularly the research community. Tonight, we want to weigh things in favour of academic researchers. The indicators will be used to assess progress towards achieving the objectives through the positive measures,

Mon allocution fera écho à plusieurs réflexions et mémoires d'intervenants et d'intervenantes que vous avez déjà entendus depuis le début de vos travaux sur le sujet. Le constat sur le sujet, tant de la part des parties prenantes que des chercheurs, est plutôt unanime : il est impératif de remettre l'ouvrage sur le proverbial métier pour faire en sorte que le règlement permette de dégager non seulement des processus, mais également des objectifs et des moyens d'évaluer l'atteinte de ces objectifs dans l'épanouissement des communautés et dans la progression vers l'égalité réelle des deux langues officielles.

Dans son état actuel, l'avant-projet de règlement ne permettra pas d'éviter que l'on se retrouve, d'ici quelques années, devant un arrêt *Gascon* 2.0. Je n'ai probablement pas besoin de vous rappeler que la Cour fédérale avait déterminé dans cet arrêt de 2018 que le langage de la partie VII n'imposait pas d'obligations de résultat ni de mesures concrètes pour faire progresser l'égalité réelle des langues officielles.

Cet arrêt a été l'une des raisons majeures ayant propulsé à l'avant-plan politique la nécessité de moderniser la Loi sur les langues officielles. Une grande partie du travail abattu depuis 2018, notamment au sein de votre propre comité, visait justement à assurer que la nouvelle mouture de la loi comblerait cette lacune.

Voici donc quelques propositions visant à réviser l'avant-projet de règlement afin d'assurer une mise en œuvre aussi efficace que possible de la nouvelle version de la partie VII.

Premièrement, le règlement devrait édicter plus précisément comment et dans quelles circonstances les institutions fédérales déterminent les objectifs des politiques mises en œuvre, objectifs qui doivent être clairs et mesurables. De plus, il doit prendre en compte les priorités des communautés.

Deuxièmement, il doit également imposer aux institutions fédérales une reddition de comptes à l'égard des mesures adoptées ou non, notamment au sortir des dialogues et consultations avec les parties prenantes dans les circonstances où les institutions fédérales rejetteraient les priorités des communautés. Ces deux premières propositions se rattachent précisément aux paragraphes 41(9) et 41(9.1) de la loi et viennent du constat selon lequel les articles 5 et 6 de l'avant-projet de règlement manquent de précision quant aux obligations des institutions fédérales dans les processus de dialogue et de consultation.

Nous avons accroché sur plusieurs points communs, ma collègue et moi, de toute évidence, et cela se poursuit.

Troisièmement, je crois que le règlement doit s'assurer que des indicateurs d'impact reposent sur des données probantes et que les données sont accessibles au public, notamment à la communauté des chercheurs. On tire la couverture du côté des chercheurs du milieu universitaire ce soir. Les indicateurs seront utilisés pour évaluer la progression vers la réalisation des

and to impose a review of these measures if they do not meet the objectives set.

As can be seen in subsections 41(8) and 41(9) of the act:

The analyses . . . shall be founded, to the extent possible, on the results of dialogue and consultation activities, on research and on evidence-based findings.

They serve to take into account the priorities of francophone and anglophone minorities and other stakeholders. However, nothing in the regulations defines or regulates the production or dissemination of such findings or explains how it will be demonstrated that the priorities of stakeholders have been taken into account.

Last but not least, given that the new version of Part VII now explicitly names in subparagraph 41(6)(c)(v) sectors of application of positive measures that fall within provincial jurisdiction as “sectors that are essential to enhancing the vitality of . . . minority communities” and refers to the need to “protect and promote the presence of strong institutions serving those communities.” In these areas, the regulations must be much more explicit with regard to the federal government’s obligations towards minorities in each province and territory in order to define what the act means by “strong institutions.”

This applies to consultation, consideration of priorities and the role that communities and their institutions play in implementing federal-provincial-territorial agreements on official languages. Moreover, the Federal Court’s decision last December in the case of *Conseil scolaire francophone provincial de Terre-Neuve-et-Labrador v. Canadian Heritage* lends weight to this argument by finding Canadian Heritage guilty of failing to fulfill its obligations to consult with the community under the previous version of the Official Languages Act. However, both the intention of the legislator and the new text of the act itself clearly demonstrate a desire to strengthen these obligations.

These regulatory changes are necessary to ensure that the legislator’s intention is reflected in the implementation of the act and that we do not return to square one, with a Part VII that will have little or no impact on the vitality of communities in the short, medium and long term.

I will stop here. Thank you for your attention. I look forward to continuing the discussion.

The Chair: Thank you very much. I commend you for keeping your presentations within the five minutes allotted to each of you. Let us now move on to the question period. I propose five minutes for each senator’s question and answer, and I would ask you to respect this guideline.

objectifs par l’entremise de mesures positives mises en œuvre et pour imposer une révision des mesures positives si ces dernières ne satisfont pas aux objectifs déterminés.

Comme on le voit aux paragraphes 41(8) et 41(9) de la loi :

Les analyses [...] sont fondées, dans la mesure du possible, sur le résultat d’activités de dialogue et de consultation, sur des recherches et sur des données probantes.

Elles servent à tenir compte des priorités des minorités francophones et anglophones et des autres intervenants. Or, rien dans le règlement ne définit ou n’encadre la production ou la diffusion desdites données probantes ou n’explique comment on montrera que les priorités des parties prenantes ont été prises en compte.

Enfin et surtout, compte tenu du fait que la nouvelle mouture de la partie VII nomme désormais explicitement au sous-alinéa 41(6)(c)(v) des domaines d’application de mesures positives qui sont du registre des compétences provinciales en tant que « secteurs essentiels à l’épanouissement des minorités » et évoque la nécessité de « protéger et [...] promouvoir la présence d’institutions fortes qui desservent ces minorités » dans ces domaines, le règlement doit être nettement plus explicite à l’égard des obligations du gouvernement fédéral envers les minorités de chaque province et territoire afin de définir ce que la loi entend par « institution forte ».

Ceci s’applique à l’égard de la consultation, de la prise en compte des priorités et du rôle que les communautés et leurs institutions jouent dans la mise en œuvre des ententes fédérales-provinciales-territoriales en matière de langues officielles. D’ailleurs, la décision de la Cour fédérale de décembre dernier dans l’affaire *Conseil scolaire francophone provincial de Terre-Neuve-et-Labrador c. Patrimoine canadien* amène de l’eau au moulin à cet effet, en épinglant Patrimoine canadien pour avoir failli à ses obligations de consultation de la communauté, et ce, en vertu de l’ancienne mouture de la Loi sur les langues officielles. Or, tant l’intention du législateur que le nouveau texte de loi en tant que tel témoignent, sans l’ombre d’un doute, d’une volonté de renforcer ces obligations.

Ces modifications réglementaires sont nécessaires pour assurer que cette volonté du législateur trouve écho dans la mise en œuvre de la loi et que l’on ne retourne pas à la case départ, avec une partie VII qui n’aura que peu ou pas d’impact sur la vitalité des communautés à court, moyen et long terme.

Je m’arrête ici. Je vous remercie pour votre attention. Au plaisir de poursuivre la discussion.

Le président : Merci beaucoup. Je vous félicite d’avoir fait vos présentations dans les cinq minutes accordées à chacune de vous. Passons maintenant à la période des questions. Je propose cinq minutes pour la question et la réponse de chaque sénatrice et sénateur, et je vous prierais de respecter cette consigne.

Senator Moncion: Thank you very much, ladies. I was eager to hear from you, because I know you have been involved in this scenario for a long time and have been looking at the law and regulations. You mentioned it, but most people are disappointed with what we expected to see in the regulations. I would like to hear your thoughts on that. You have already mentioned several things.

I would like you to tell us more about the lack of obligations towards our official language minority communities and the long-term effects they are experiencing.

Ms. Tellier: My perspective is slightly more general; my specialty is not languages, but rather public policy. I'm disappointed, yes, but surprised — no. What we are seeing right now with official languages can be seen everywhere in all federal government policies. The message I wanted to convey to you is that this is not specific to official languages, but a problem that affects the entire federal government. I think official languages are an excellent opportunity to call the government to order and say: "You have work to do; stop focusing on details and get to the heart of the matter." What is happening right now — and has been going on for years — is that we are in a situation where we are focusing on the rules and how the government operates, but we are not looking at the results.

Let me give you an example. I find it very amusing; I have the 2023–2024 Annual Report on Official Languages. There are a whole range of targets that departments must meet, but these targets are completely useless. For example, in every federal institution, appropriate measures have been taken to welcome the public in person in both official languages — this was done 86% of the time. It's about the process: Users were not asked if they were welcomed in the official languages. In everything we see, communities or users are not questioned. They look at whether the government has done what it said it would do, and the government evaluates itself.

That's the disappointment, but it's widespread throughout the government apparatus. I think your current work could help reframe things, because it would be very easy to come up with results and targets. When I hear the words "objectives, targets and results," I don't have the same definition as the federal government. The federal government will say, "Have you put a consultation process in place?" "Yes, perfect, you've achieved your result, your target, your objective." That's an audit culture: You tick the box. We need to go further than that. We then have to ask ourselves what consultation is. We can have a fairly broad definition. There are several types of consultation. If we want communities to be heard, we have to ask them if they have been heard and if they have been able to make their views known. It's not necessarily a matter of implementing everything they have

La sénatrice Moncion : Merci beaucoup, mesdames. J'avais hâte de vous entendre, parce que je sais que cela fait longtemps que vous jouez dans ce scénario et que vous regardez la loi et les règlements. Vous l'avez mentionné, mais la majorité des gens sont déçus par rapport à ce qu'on s'attendait à voir dans le règlement. J'aimerais vous entendre à cet effet. Vous avez déjà mentionné plusieurs choses.

J'aimerais que vous nous en disiez plus sur l'absence d'obligations envers nos communautés de langue officielle en situation minoritaire et sur les effets à long terme qu'elles subissent.

Mme Tellier : J'arrive avec une perspective un peu plus générale; ma spécialité, ce ne sont pas les langues, mais plutôt les politiques publiques. Déception, oui, surprise, non. Ce que l'on voit en ce moment avec les langues officielles, on le voit partout dans toutes les politiques du gouvernement fédéral. Le message que j'avais envie de vous transmettre, c'est que ce n'est pas propre aux langues officielles, mais un problème qui touche l'appareil fédéral au complet. Je pense que les langues officielles sont une excellente occasion de rappeler à l'ordre le gouvernement et de lui dire : « Vous avez des devoirs à faire; arrêtez de vous concentrer sur des détails et allez au fond des choses. » Ce qui se passe en ce moment — et cela fait des années que cela dure —, c'est qu'on est dans un contexte où l'on insiste sur les règles et sur la façon de faire du gouvernement, mais on ne regarde pas les résultats.

Je vais vous donner un exemple. Cela m'amuse beaucoup; j'ai le rapport annuel des langues officielles de 2023-2024. Il y a une panoplie de cibles que les ministères doivent atteindre, mais ces cibles sont tout à fait inutiles. Par exemple, dans chaque institution fédérale, des mesures appropriées ont été prises pour accueillir le public en personne dans les deux langues officielles — on le ferait 86 % du temps. On est dans le processus : on n'a pas demandé aux usagers s'ils ont été accueillis dans les langues officielles. Dans tout ce que l'on voit, on ne questionne pas les communautés ou les usagers. On regarde si le gouvernement a fait ce qu'il a dit qu'il allait faire, et c'est le gouvernement lui-même qui s'évalue.

Voilà la déception, mais tout cela est généralisé dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Je pense que votre travail actuel permettrait de recadrer les choses, parce que ce serait très facile d'arriver avec des résultats et des cibles. Lorsque j'entends les mots « objectifs, cibles et résultats », je n'ai pas la même définition que le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral dira : « Avez-vous mis un processus de consultation en place? » « Oui, parfait, vous avez atteint votre résultat, votre cible, votre objectif. » C'est là une culture de l'audit : on coche la case. Il faut aller plus loin. Il faut se demander ensuite ce qu'est une consultation. On peut avoir une définition assez large. Il y a plusieurs types de consultations. Si l'on veut que les communautés soient écoutées, il faut leur demander si on les a écoutées et si elles ont réussi à faire valoir

said, but of knowing whether they have been heard. We need to be more demanding in terms of results, targets and objectives, because at the moment, they are clearly insufficient.

Ms. Chouinard: I think the effect was a cold shower for many stakeholders who took the exercise very seriously. From the outset, many proposals were put on the table, particularly on the issue of consultation. Community organizations, which are often already overburdened, made very specific requests about how they could be useful in a real consultation, particularly with regard to the time allocated to them to prepare properly, the people they would be talking to, and also accountability if their contributions were not taken into account. With regard to the priorities put forward by community representatives, if the decision is made to set them aside, an explanation needs to be provided. I think this is important.

So there are questions about how we consult, but we also wonder where these consultations lead. In this regard, several responses had already been presented, but they seem to have been completely dismissed if we look at the text of the draft regulation. The process seems to be there, but from the stakeholders' point of view, it does not seem that it will change much from their perspective.

Senator Moncion: Another box has simply been checked to say that it's done, without results, and it's a bit discouraging to see that this won't necessarily lead to the changes that are expected in the future, however near. I will have questions in the second round, Mr. Chair.

Senator Henkel: Thank you again, ladies. This is my first meeting in the Standing Senate Committee on Official Languages, so I'm moved by the language aspect, which affects me too. I see that there's a great deal of frustration, but I wonder if it can be reversed through concrete action. My question is about responsibility, then.

The regulations don't designate anyone as being responsible, set out any performance indicators or provide for any coordination structure. That causes a lot of concern that the objectives won't be met. Based on your knowledge and expertise regarding the issues and the organization of Treasury Board — because I guess that's where the responsibility stems from — who should be responsible for the application and accountability of these regulations?

Ms. Chouinard: The 192 federal institutions and agencies are responsible. Each one has a responsibility to develop positive measures, hold dialogues and consultations with stakeholders, and be accountable for the measures that are implemented.

leurs points de vue. Il ne s'agit pas nécessairement de mettre en place tout ce qu'elles ont dit, mais de savoir si on les a écoutées. Il faut être plus exigeant en matière de résultats, de cibles et d'objectifs, parce que pour l'instant, c'est nettement insuffisant.

Mme Chouinard : Je pense que l'effet a été une douche froide pour plusieurs parties prenantes qui ont pris l'exercice très au sérieux. Dès le départ, de nombreuses propositions ont été mises sur la table, notamment sur la question de la consultation. Les organismes communautaires, qui sont déjà souvent surchargés, ont fait des demandes très précises sur la façon dont ils peuvent être utiles dans une consultation réelle, notamment en ce qui a trait au temps qui leur est alloué pour bien se préparer, aux interlocuteurs à qui ils vont s'adresser et aussi à la reddition de comptes si l'on ne prend pas en compte ce qu'ils ont amené à la table. En ce qui concerne les priorités qui sont mises de l'avant par les représentants communautaires, si l'on décide de les mettre de côté, il faudrait expliquer pourquoi. Je pense que c'est important.

Il y a donc des questions portant sur la façon dont on consulte, mais on se demande aussi où mènent ces consultations. À cet effet, il y avait plusieurs éléments de réponses déjà présentés qui semblent avoir été complètement balayés du revers de la main, si l'on regarde le texte de l'avant-projet de règlement. Le processus semble être là, mais, du point de vue des parties prenantes, on n'a pas l'impression que cela changera grand-chose dans le processus de leur point de vue.

La sénatrice Moncion : On vient encore de cocher une case pour dire que c'est fait, tout simplement, sans résultats, ce qui fait qu'on est un peu découragé de voir que cela ne mènera pas nécessairement aux changements que l'on s'attend à voir dans un avenir plus ou moins approché. J'aurai des questions au deuxième tour, monsieur le président.

La sénatrice Henkel : Merci encore, mesdames. C'est ma première réunion au Comité sénatorial permanent des langues officielles, donc le volet des langues me touche et me concerne aussi. Je constate qu'il y a énormément de frustrations, mais je me demande si ces dernières sont renversables par des actions concrètes. J'ai donc une question qui parle justement de responsabilité.

Le règlement ne désigne aucun responsable, n'établit aucun indicateur de performance et ne prévoit aucune structure de coordination. Il est donc fort à craindre que les objectifs ne soient pas atteints. Selon vos connaissances et votre expertise des enjeux et de l'organisation du Conseil du Trésor — parce que je suppose que c'est de là que découle la responsabilité —, qui devrait être responsable de l'application et de la reddition de comptes de ce règlement?

Mme Chouinard : Ce sont les 192 institutions et agences fédérales qui sont responsables. Tout un chacun a une responsabilité en matière de développement de mesures positives, de dialogue et de consultation avec les parties

Everything obviously starts with Treasury Board, but the Official Languages Act is designed to be horizontal. There isn't one single place in charge of accountability, because all federal institutions have to do their part to implement this act. It's extremely complex.

However, it's true that the draft regulations don't say much in terms of how we're going to proceed. That horizontality actually adds to the burden for stakeholders. Say that TALQ or the FCFA receive 192 requests all at once without being granted the resources to provide good answers to the questions they're asked as part of the development of positive measures. The stakeholders, the representatives of our communities, will be unable to answer the call. That means there's a real issue there.

Senator Henkel: Thank you.

Ms. Tellier: I would even go a step further and say that the Treasury Board Secretariat is ultimately responsible, no longer just the Department of Canadian Heritage. I find that to be an important development. Yes, it's the secretariat that has to issue the directives. Personally, I'm not a fan of a high degree of centralization within the federal government, but in this case, yes, because it's cross-cutting.

I think that it's precisely Treasury Board that can avoid duplication, that can ensure both flexibility and rigidity, and that is the body that calls public servants to order: If it doesn't go through the Treasury Board Secretariat, it simply doesn't go through. Ultimately, then, I think it should be the Treasury Board Secretariat. Let us add the President of the Treasury Board and Treasury Board. There's a political and administrative side, there's the public service, but it's up to them to ensure that the rules are clear and enforced. It's up to them to monitor the rules that they themselves have set out.

Senator Henkel: That means it's no longer the government that's responsible or that evaluates itself; it's an evaluation that really comes from the field, but which is addressed to an accountable party. That should be the case, but that isn't what's in the regulations.

Ms. Tellier: No.

Senator Henkel: Thank you.

Senator Gerba: Welcome.

prenantes et a une obligation de reddition de comptes quant aux mesures qui sont mises en œuvre.

Évidemment, tout part du Conseil du Trésor, mais la Loi sur les langues officielles est conçue pour être horizontale. Il n'y a pas un seul endroit où il y a une reddition de comptes, parce que toutes les institutions fédérales doivent faire leur part pour que cette loi soit mise en œuvre. C'est extrêmement complexe.

Toutefois, il est vrai que l'avant-projet de règlement n'apporte pas beaucoup d'eau au moulin par rapport à la façon dont nous allons procéder. Cette horizontalité ajoute justement une lourdeur pour les parties prenantes, car s'il y a 192 demandes adressées toutes en même temps à TALQ ou à la FCFA sans qu'on leur octroie des ressources pour amener de bonnes réponses aux questions qui leur sont posées dans l'élaboration des mesures positives, les parties prenantes, les représentants et représentantes de nos communautés, ne pourront pas répondre à l'appel. Il y a donc un enjeu réel qui se présente.

La sénatrice Henkel : Merci.

Mme Tellier : J'irais même un peu plus loin en disant qu'ultimement, c'est le Secrétariat du Conseil du Trésor qui est responsable, et non plus seulement le ministère du Patrimoine canadien. Cela me semble une nouveauté importante. Oui, c'est le secrétariat qui doit émettre les directives. Personnellement, je ne suis pas pour une très grande centralisation au sein du gouvernement fédéral, mais dans ce cas-ci, oui, parce que c'est transversal.

Je pense que c'est justement le Conseil du Trésor qui peut éviter qu'il y ait des dédoublements, qui peut s'assurer d'avoir à la fois de la flexibilité et de la rigidité et qui est l'organe qui rappelle à l'ordre les fonctionnaires : si cela ne passe pas au Secrétariat du Conseil du Trésor, cela ne passe tout simplement pas. Donc, je pense qu'ultimement, ce devrait être le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ajoutons le président du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor. Il y a un côté politique et administratif, il y a la fonction publique, mais c'est à eux à veiller à ce que les règles soient claires et appliquées. C'est à eux de surveiller les règles qu'ils ont eux-mêmes énoncées.

La sénatrice Henkel : Cela n'est donc plus le gouvernement qui est responsable ou qui s'autoévalue; c'est une évaluation qui monte vraiment du terrain, mais qui s'adresse à un responsable. Cela devrait être le cas, mais ce n'est pas ce qui figure dans le règlement.

Mme Tellier : Non.

La sénatrice Henkel : Merci.

La sénatrice Gerba : Bienvenue.

Ms. Chouinard, you said in your introduction that the draft regulations should be more specific about the role of the territories and provinces, if I understand correctly, to define the concept of a strong institution. It's you —

Ms. Chouinard: That isn't quite what I meant.

Senator Gerba: Okay.

Ms. Chouinard: In section 41, for the first time — and this is new in the new version of the act — there are a number of areas that fall under provincial or shared jurisdiction. These include culture, education from early childhood to post-secondary — it says so in black and white — employment and economic development, which are key areas for community development. That makes it imperative, even more so than before, for the federal government to work with the provinces and territories to implement this part of the act.

In federal-provincial bilateral agreements, one of the issues that often arises is that the priorities of the communities in each of the provinces and territories are completely ignored or not taken into account at all. The Federal Court decision from last December is a good illustration of this problem. The decision concerned official language education in Newfoundland and Labrador, where the Franco-Newfoundlander and Labradorians had not been consulted. Their priorities weren't at all reflected in the bilateral agreement.

Technically, the new version of the act should prevent such a situation from happening again. However, the regulations don't at all indicate how to proceed. Nor do they indicate what the federal and provincial governments' obligations are for ensuring that these agreements recognize community priorities, or for ensuring that there's accountability if they aren't recognized or taken into account, meaning that governments explain to communities why the agreements don't reflect their priorities.

As for strong institutions, that's in the same part of the act. It's an interesting concept, but it can be a double-edged sword. When we talk about strong institutions that serve communities, are we talking about community institutions? If there's a place where strong institutions don't exist, is there an obligation to create them, for example? There are certain requests to that effect in some provinces and territories. Once again, the aim is to make all of this more explicit, determine what these institutions represent, define what a strong institution is, and determine what to do with them if they exist but don't correspond to what's understood as a strong institution from a federal perspective, or if they simply don't exist.

Madame Chouinard, vous avez indiqué dans votre introduction que le projet de règlement devrait être plus précis en ce qui concerne le rôle des territoires et des provinces, si je comprends bien, pour définir la notion d'institution forte. Alors, c'est vous...

Mme Chouinard : Ce n'est pas tout à fait ce que je voulais dire.

La sénatrice Gerba : D'accord.

Mme Chouinard : Dans le texte de l'article 41, on retrouve pour la première fois — et c'est nouveau dans la nouvelle version de la loi — un certain nombre de domaines qui sont de compétence provinciale ou de compétence partagée. On parle de la culture, de l'éducation, de la petite enfance jusqu'au postsecondaire — c'est indiqué noir sur blanc —, de l'emploi, du développement économique, qui sont des domaines névralgiques pour la progression des communautés. Il devient donc impératif, encore plus qu'auparavant, que le gouvernement fédéral travaille de concert avec les provinces et territoires pour mettre en œuvre cette partie de la loi.

L'un des enjeux qui se présentent est que souvent, dans les ententes bilatérales fédérales-provinciales, les priorités des communautés dans chacune des provinces et chacun des territoires sont complètement mises de côté ou ne sont pas du tout prises en compte. La décision de la Cour fédérale de décembre dernier est une bonne illustration de ce problème. La décision portait sur l'éducation en langues officielles à Terre-Neuve-et-Labrador, où la communauté franco-terre-neuvienne-et-labradorienne n'avait pas été consultée. Leurs priorités n'étaient pas du tout reflétées dans cette entente bilatérale.

Donc, la nouvelle mouture de la loi devrait techniquement empêcher qu'une telle situation se reproduise, mais le règlement n'indique pas du tout comment il faut procéder ni quelles sont les obligations du gouvernement fédéral et des provinces pour faire en sorte que les priorités des communautés soient reconnues dans ces ententes, ou que, si on ne les reconnaît pas, si l'on n'en tient pas en compte, il y ait une reddition de comptes, c'est-à-dire que les gouvernements expliquent aux communautés pourquoi leurs priorités ne sont pas reflétées dans les ententes.

Pour ce qui est de la question des institutions fortes, c'est dans la même partie de la loi. C'est une notion intéressante, mais qui peut être une arme à double tranchant. Lorsqu'on parle des institutions fortes qui desservent les communautés, est-ce qu'on parle des institutions de la communauté? S'il y a un endroit où les institutions fortes n'existent pas, est-ce qu'il y a une obligation d'en créer, par exemple? Il y a certaines demandes à cet effet dans certaines provinces et certains territoires. Donc, encore une fois, il y a un exercice visant à rendre tout cela plus explicite, pour déterminer ce que représentent ces institutions, pour définir ce qu'est une institution forte et pour déterminer ce qu'on en fait si ces institutions existent, mais ne correspondent pas à ce que l'on comprend comme étant une institution forte du point de vue fédéral, ou si elles n'existent pas, tout simplement.

Senator Gerba: I wanted to follow up with the matter of consultation and dialogue activities. Are the draft regulations clear enough about the type and terms of dialogue and consultation activities that federal institutions have to carry out? If not, what are the key criteria for effective consultations?

Ms. Tellier: There are a number of reasons for wanting to hold consultations and for governments to hold consultations. I would say the right reason is to listen to the views of those being consulted on the ground, to come away better informed and to come up with better ideas and better policies. That's the theory; in practice, it's often for other reasons. It's often to legitimize one's own actions and say, "Yes, we listened to you, but we're still going to do what we want." It's often more of a communications exercise than a genuine effort to gather information.

When it comes to consultation categories, we also need to consider the extent to which we want to involve stakeholders. We can say to the people we consult: "We want your opinion, or we can inform you at the same time." That can be part of the consultation, but do we want them to be involved in the decision-making process as well? That's a more complex issue, and I think that's what should be looked at.

Once we consult linguistic minorities, if these groups tell us they want something in particular, don't we have an obligation to listen to them and tell them they are part of the decision-making process, that they are not just people who convey information, but that this information is disseminated and that, collectively, we will arrive at a common understanding based on the issues, criteria, resources, and so on? Do we want to involve linguistic communities in decision-making, or do we simply want to listen to them? I don't think the intent behind the regulations has been clarified at all. These are the kinds of questions we should be asking ourselves when we talk about consultation.

Ms. Chouinard: If I may, the answer to your question is no. I would refer to two documents: one submitted by the Fédération des communautés francophones et acadiennes, which devoted several pages to the requirements for effective consultation, and one from the Office of the Commissioner of Official Languages, which you heard from recently as part of this same study and which also explored this issue.

Effective consultation depends on the resources provided to participating stakeholders, the time they are given to prepare for the consultation, because there must be enough time between the request and the consultation itself, the data provided to those being consulted, because community organizations are not research firms and do not always have all the answers — which

La sénatrice Gerba : Justement, je voulais poursuivre sur l'aspect des consultations et des activités de dialogue. Le projet de règlement est-il assez clair sur le type et les modalités des activités de dialogue et de consultation que doivent mener les institutions fédérales? Sinon, quels sont les critères essentiels d'une consultation effective?

Mme Tellier : Il y a plusieurs raisons pour lesquelles on veut faire des consultations et pour lesquelles les gouvernements peuvent faire des consultations. Je vous dirais que la bonne raison, c'est d'aller écouter l'opinion des gens que l'on consulte sur le terrain, d'en sortir plus informé et d'arriver avec de meilleures idées, de meilleures politiques. Ça, c'est en théorie; en pratique, c'est souvent pour d'autres raisons. C'est souvent pour légitimer sa propre action et dire : « Oui, on vous a écoutés, mais on va quand même faire à notre guise. » Donc, il s'agit souvent d'un exercice de communication plutôt que d'un véritable exercice visant à recueillir de l'information.

Pour ce qui est des catégories de consultation, il faut voir aussi à quel point on veut impliquer les parties prenantes. On peut dire aux gens qu'on va consulter : « On veut avoir votre avis, ou on peut vous informer en même temps. » Cela peut faire partie de la consultation, mais est-ce qu'on veut qu'ils soient aussi partie prenante à la décision? C'est une question plus complexe, et je pense que c'est là-dessus qu'il faudrait se pencher.

À partir du moment où l'on consulte les minorités linguistiques, si ces groupes nous disent qu'ils veulent quelque chose en particulier, est-ce qu'il n'y a pas une obligation de les écouter et de leur dire qu'ils font partie du processus de décision, qu'ils ne sont pas seulement des gens qui transmettent des informations, mais que cette information circule et que, collectivement, nous allons arriver à une réflexion commune en fonction des enjeux, des critères, des ressources, et cetera? Alors, est-ce qu'on veut impliquer les communautés linguistiques dans la prise de décision, ou est-ce qu'on veut simplement les écouter? Je pense qu'on n'a pas du tout clarifié les intentions derrière les règlements. C'est ce genre de questions qu'on devrait se poser lorsqu'on parle de consultation.

Mme Chouinard : Si je peux me permettre, la réponse à votre question, c'est non. Je ferais référence à deux documents : celui qui a été déposé par la Fédération des communautés francophones et acadienne, qui s'est penchée sur plusieurs pages sur ce qui était nécessaire pour une consultation effective, et celui du Commissariat aux langues officielles, que vous avez entendu récemment dans le cadre de cette même étude et qui s'est également penché sur cette question.

Donc, une consultation effective dépend des ressources octroyées aux parties prenantes qui participent aux consultations, du temps qui leur est octroyé pour se préparer à celles-ci, car il faut laisser assez de temps entre la demande et le moment où la consultation a lieu, des données qui sont mises à la disposition des personnes que l'on consulte, parce que les organismes

brings us back to other parts of the law that sought to address these gaps. It also depends on who is consulted among the stakeholders; they must be people with expertise in the field and real decision-making power, an issue that communities have raised fairly often. Finally, consultation must be something that is not done just once — it's over, let's move on to the next one. Consultation is supposed to be ongoing during the development process.

That brings us to the end of the public policy development process, where accountability comes into play. The consultation is supposed to take place at several points in time, not just at one point to say, once again, that we've checked the box and can move on to something else. Effective consultation is therefore far more complex than what we've seen in the past. The regulations mention a consultation process, but there are several pieces missing from the puzzle for it to be complete.

Senator Gerba: Thank you.

Senator Loffreda: Welcome. This is my first meeting this year. I've attended several meetings in the past, but I believe this is my first one under the new legislature.

I am standing in for Senator Cormier. It won't be easy to fill his shoes, but I will do my best.

Since the regulations do not clearly specify what type of data or evidence-based analysis should support federal institutions' decisions, should the government consider explicitly incorporating a requirement for evidence-based analysis to inform the assessment of impacts on official language minority communities?

Ms. Chouinard: That's the easiest question we've heard tonight. The answer is yes.

Ms. Tellier: If I may elaborate on that, we should ask ourselves: Who should gather the evidence and who should compile it? My colleague Stéphanie Chouinard mentioned that the evidence will be useful for research peers, but not only for them. There is the federal government itself.

We are well aware of Statistics Canada, but I think we need to go a bit beyond our current data. Could the Commissioner of Official Languages do something? I'd like to draw a parallel with the French Language Services Commissioner of Ontario, who, during his first term, set up studies that led to the creation of the Université de l'Ontario français and the immigration website. That was done with field research. It shouldn't only be quantitative research, but much more sophisticated and

communautaires ne sont pas des bureaux de recherche et ils n'ont pas toujours toutes les réponses, ce qui nous amène encore une fois à d'autres parties de la loi qui cherchaient à combler ces lacunes. Cela dépend aussi de qui l'on consulte en ce qui concerne les parties prenantes; il faut que ce soit des gens ayant une expertise dans le domaine et un pouvoir décisionnel réel, ce qui est un enjeu que les communautés ont soulevé assez souvent. Enfin, il faut que la consultation soit quelque chose qui ne se fait pas qu'une fois — c'est fini, passons au suivant. La consultation est censée être continue dans le processus d'élaboration.

Cela nous amène jusqu'à la fin du processus d'élaboration d'une politique publique, où il y a une reddition de comptes. Cette consultation est censée avoir lieu à plusieurs moments, pas seulement à un moment pour dire, encore une fois, qu'on a mis le X dans la case et qu'on peut passer à autre chose. Donc, une consultation effective est beaucoup plus complexe que ce qu'on a vu par le passé. Le règlement parle d'un processus de consultation, mais il manque plusieurs morceaux au casse-tête pour que ce soit complet.

La sénatrice Gerba : Merci.

Le sénateur Loffreda : Bienvenue. C'est ma première réunion cette année. J'ai participé à plusieurs réunions par le passé, mais je pense que c'est ma première sous la nouvelle législature.

Je remplace le sénateur Cormier. Ce sera difficile de le remplacer, mais je vais faire de mon mieux.

Étant donné que les règlements ne précisent pas clairement le type de données ou d'analyses probantes devant appuyer les décisions des institutions fédérales, le gouvernement devrait-il envisager d'intégrer explicitement une exigence d'analyse fondée sur des données probantes, afin d'éclairer l'évaluation des impacts sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire?

Mme Chouinard : C'est la question la plus facile qu'on a entendue ce soir. La réponse est oui.

Mme Tellier : Si je peux me permettre d'élaborer là-dessus, il faudrait se poser la question : qui doit aller chercher les données probantes et qui doit les compiler? Ma collègue Stéphanie Chouinard a mentionné que les données probantes seront bonnes pour les pairs chercheurs, mais il n'y a pas qu'eux. Il y a le gouvernement fédéral lui-même.

Nous connaissons Statistique Canada, mais je crois qu'il faut aller un peu plus loin que nos données actuelles. Est-ce que le commissaire aux langues officielles pourrait faire quelque chose? J'ai envie de faire un parallèle avec le commissaire aux services en français de l'Ontario, qui, lors de son premier mandat, a mis en place des études qui ont mené à la création de l'Université de l'Ontario français et au site d'immigration. Cela a été fait avec des recherches de terrain. Il ne faudrait pas que ce soit

qualitative research as well, which can gauge the situation in the field. You have to go talk to post-secondary students and ask if they are able to finish their bachelor's degree in French in three or four years. The answer is no. That is the kind of study we need. The question is: Who should conduct the studies? To me, the right answer is that it should be a range of all those entities.

Senator Loffreda: In Quebec, do federal institutions have to reconcile two objectives that may sometimes seem at odds, namely the vitality of anglophone minority communities and the protection and promotion of French in Quebec, which are also important? If so, how?

Ms. Chouinard: We're talking about two different things. We're talking about promotion on the one hand and protection on the other. I think you can do both at once. Quebec's English-speaking community has a number of rights under the Official Languages Act. That is non-negotiable. The federal government is responsible for those rights. The stumbling block is on the promotion side. Part VII lies at the heart of this tension, which is much more political than on the simpler protection side. That brings us back to the issue of bilateral agreements between the federal government and provinces. This issue will certainly play out differently in Quebec than in the nine other provinces and three territories, especially since the legislator has decided, in the new version of the Official Languages Act, to explicitly state that French is the minority language in Canada. That includes Quebec, where the French language remains vulnerable.

A certain asymmetry will come into play. Personally, as a researcher, I'm not comfortable giving answers that are more political commentary than analysis, but the fact remains that the legislator gave itself an interpretive framework within the preamble to the act, which offers some guidance for those bilateral agreements with Quebec.

Ms. Tellier: As a researcher, I don't have a specific view on what you're asking either. However, in the debate around anglophone versus francophone considerations, the issue that seems to stand out is numbers and demographic weight. My sense is that it influences the whole discussion. The anglophone population in Quebec is much larger than the francophone population in the other provinces, except perhaps in New Brunswick. The realities are different.

Funding is one of the many factors. Funding is always an issue, and as soon as funding is on the table, meeting the needs of very small communities is clearly more expensive. Providing a service in French in northern Ontario will certainly cost more than providing an English one, regardless of where you are in

uniquement des recherches quantitatives, mais beaucoup plus sophistiquées et qualitatives aussi, qui permettent de prendre le pouls sur le terrain. Il faut aller voir les étudiants de niveau postsecondaire et leur demander s'ils sont capables de finir leur bac en trois ou quatre ans en français. La réponse est non. C'est le genre d'études dont nous avons besoin. Il faut se poser la question : qui devrait faire ces études? Je pense que la bonne réponse est que ce devrait être un éventail de toutes ces entités.

Le sénateur Loffreda : Au Québec, est-ce que les institutions fédérales doivent concilier deux objectifs qui peuvent parfois sembler en opposition, soit la vitalité des communautés anglophones en situation minoritaire et la protection et la promotion du français au Québec, qui sont quand même importantes? Si oui, comment?

Mme Chouinard : On parle de deux choses différentes. On parle de la promotion d'un côté et de la protection de l'autre. Je pense qu'on peut faire les deux à la fois. La communauté anglo-québécoise, en vertu de la Loi sur les langues officielles, a un certain nombre de droits. Cela est non négociable. Le gouvernement fédéral a ces responsabilités. C'est du côté de la promotion que cela achoppe. La partie VII est au cœur de cette tension, qui est beaucoup plus politique que du côté de la simple protection. Cela nous ramène à l'enjeu des ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il est certain que cette question va se jouer différemment au Québec que dans les neuf autres provinces et les trois territoires, d'autant plus que le législateur a décidé, dans la nouvelle mouture de la Loi sur les langues officielles, de mentionner explicitement que la langue française est la langue minoritaire au Canada. Cela inclut le Québec, où la langue française est toujours vulnérable.

Il y a une certaine asymétrie qui va se jouer. Personnellement, en tant que chercheuse, je ne suis pas à l'aise de donner des réponses qui sont davantage de l'ordre politique que de l'analyse, mais il reste que le législateur s'est donné un cadre d'interprétation qui se trouve dans le préambule de la loi et qui donne des éléments de réponse pour ces ententes bilatérales au Québec.

Mme Tellier : Moi aussi, en tant que chercheuse, je n'ai pas d'avis précis sur votre question. Par contre, ce qui me semble ressortir du débat entre les dimensions anglophone et francophone, c'est la question du nombre et du poids démographique. J'ai l'impression que cela vient teinter toutes les discussions. La population anglophone au Québec est nettement supérieure à la population francophone dans les autres provinces, sauf peut-être au Nouveau-Brunswick. Les réalités sont donc différentes.

Dans tous ces aspects-là, il y a aussi l'aspect budgétaire. Il y a toujours ultimement une question de fonds et dès que les sous sont sur la table, c'est forcément plus cher de répondre aux très petites communautés. Un service en français dans le Nord de l'Ontario va forcément coûter plus cher qu'un service en anglais,

Quebec, except in a few cases, because of the demographic weight. That's where the tension comes from.

Like Stéphanie Chouinard, I don't have a clearer answer, because that's not where my research has taken me, but the demographic imbalance is glaring when it comes to the resulting tension and efforts to reconcile the two objectives.

[English]

Senator Patterson: I will follow up on that question.

When you look at this, how do you hold anybody accountable when you don't have indicators? You have general descriptions, and regulations are meant to clarify legislation. Again, the horizontal integration between provinces and the federal government is, admittedly, a huge challenge. You talked about having access to data input and output, and outcome data that we seem to be missing.

In a regulation, you can set a framework for indicators, which can lead on to whatever research you wish to do. If you had your druthers, how would you want to see a regulation written? It's not legislation, it's a regulation, so it's a bit more precise, and it could address your issue with definitions — maybe, maybe not.

How can this regulation be clearer? What is it that we are measuring so we can actually hold somebody accountable?

[Translation]

Ms. Tellier: I'm not a legal expert, so I don't want to get into the distinctions between the act and the regulations. I am aware of the debate. However, my understanding is that the regulations should clarify the intent of the act. Personally, when I look at the regulations, I would simply add, "research and evidence-based findings." Just that would be a major step forward, because it's not there anywhere. There's a paragraph on dialogue and another on consultation — which doesn't mean much, by the way — but there's no section called research or evidence-based findings. If the government is forced to take action in relation to evidence-based findings, it will have to produce them. Just that would be a step in the right direction.

It's equally important not to fall into the other trap: being too specific. If things are too specific and something isn't mentioned, it won't be in the regulations. It's important to strike the difficult balance of making something clear without being too specific, in order to avoid gaps. I don't understand why those two terms aren't in the regulations when they are in the act. That's surprising to me.

peu importe où vous êtes au Québec, sauf pour quelques exceptions, à cause du poids démographique. Voilà ce qui vient créer ces tensions.

Comme Stéphanie Chouinard, je n'ai pas de réponses précises, car mes recherches ne m'ont pas amenée à cela, mais je trouve criant le déséquilibre démographique qui engendre des tensions entre deux objectifs qu'on essaie de jumeler.

[Traduction]

La sénatrice Patterson : Je vais vous poser une question dans la même veine.

Comment demander des comptes à qui que ce soit s'il n'y a pas d'indicateurs? Il y a des descriptions générales, et les règlements visent à clarifier la loi. Encore là, l'intégration horizontale entre les provinces et le gouvernement fédéral constitue, il faut l'admettre, un énorme défi. Vous avez dit avoir accès aux données sur les intrants et les extrants, et que les données sur les résultats semblent manquantes.

Par règlement, on peut établir un cadre et prévoir des indicateurs qui permettent de faire des recherches au besoin. S'il n'en tenait qu'à vous, voudriez-vous voir ces indicateurs dans le règlement écrit? Ce n'est pas une loi, mais un règlement, donc c'est un peu plus précis. Cela pourrait peut-être régler votre problème de définitions — peut-être que oui, peut-être que non.

Comment pourrait-on rendre le règlement plus clair? Qu'est-ce que nous mesurons de sorte que nous pourrions demander des comptes à quelqu'un?

[Français]

Mme Tellier : Je ne suis pas juriste. Je ne veux pas rentrer dans le domaine de la distinction entre la loi et les règlements. J'ai vu qu'il y avait un débat. Par contre, ma compréhension, c'est que des règlements doivent clarifier les intentions de la loi. Personnellement, quand je regarde les règlements, j'ajouterais juste « recherche et données probantes ». Ce serait déjà une grosse avancée, parce que cela n'est pas du tout là. Vous avez un paragraphe sur les dialogues et un autre sur les consultations — ce qui ne veut pas dire grand-chose, en passant —, mais vous n'avez pas d'entête qui s'appelle « recherche », ni d'entête qui s'appelle « données probantes ». Si on force le gouvernement à agir par rapport aux données probantes, il devra les produire. Ce serait déjà un pas dans la bonne direction.

Il faudrait aussi éviter de tomber dans l'autre piège : celui d'être trop précis. Si l'on veut être très précis et s'il y a quelque chose qu'on ne mentionne pas, ce ne sera pas dans les règlements. Il faudra trouver un équilibre difficile, soit mentionner clairement la chose sans être trop précis afin d'éviter les angles morts. Je ne comprends pas pourquoi ces deux expressions ne sont pas dans le règlement, alors qu'elles sont dans la loi. Cela m'étonne.

[English]

Ms. Chouinard: It would be very difficult to write into a regulation what outcomes would look like for every single institution and agency of the federal government. What can be found in the regulation, I think — and I'm also not a legal expert — is for the next panel. I see my colleague who just came in and who might be better able to answer this question.

What we can see is an obligation to have — I apologize, I'm not used to talking about this in English — positive measures that —

[Translation]

I do prefer to answer the question in the language in which it was asked.

Each of those institutions has a duty to determine which positive measures will be taken and how those measures will help to achieve the purpose of the act: progress towards the substantive equality of both official languages. There again, evidence and evidence-based findings are necessary to back up those positive measures. It's not possible to list the positive measures for every federal agency and institution in the regulations, because we're not there yet. The dialogue and consultation activities haven't happened, but the regulations should, at the very least, indicate how to achieve the goal and how to determine whether progress towards substantive equality has or has not been made. All of that is currently missing from the draft regulations.

[English]

Senator Patterson: Thank you.

That does help because you can be big and broad, in general, in regulations that, at least the idea of responsibility and accountability is within regulation, so thank you.

[Translation]

The Chair: I'd like to take the opportunity to ask the last question and follow up on something you said initially, Ms. Tellier. Everything is very geared towards procedure and processes — I believe those were the words you used — and less geared towards results. You went on to say that changing that was hard, but not impossible. What did you mean?

Ms. Tellier: I think that, for this committee and this issue — because there is also the House of Commons — the whole modernization of the Official Languages Act in relation to evidence-based findings is something to consider.

[Traduction]

Mme Chouinard : Ce serait très difficile de préciser dans un règlement les résultats attendus pour chaque institution et chaque organisme du gouvernement fédéral. Je ne suis pas une experte juridique, mais je pense qu'il faudrait demander ce qui pourrait se trouver dans le règlement au prochain groupe de témoins. J'ai vu mon collègue qui vient tout juste d'entrer dans la salle et qui serait peut-être mieux en mesure de répondre à votre question.

Ce que nous pouvons voir, c'est une obligation d'avoir — désolée, je ne suis pas habituée de parler de cela en anglais — des mesures positives qui...

[Français]

J'aime bien répondre dans la langue dans laquelle on s'adresse à moi, quand même.

Il y a une obligation pour chacune de ces agences de déterminer les mesures positives qui seront mises en œuvre et comment ces mesures positives permettront de réaliser l'objectif de la loi, c'est-à-dire l'avancement vers l'égalité réelle des deux langues officielles. De là, encore une fois, il y a un besoin de preuves et de données probantes qui vont se rattacher à ces mesures positives. On ne peut pas nommer dans le règlement les mesures positives pour chacune des institutions et agences du gouvernement fédéral, car nous ne sommes pas rendus là. Les consultations et les dialogues n'ont pas eu lieu, mais le règlement devrait, à tout le moins, indiquer comment se rendre à cet objectif et comment déterminer si on a ou non progressé vers l'égalité réelle des langues officielles. Tout cela, en ce moment, manque à l'appel dans l'avant-projet de règlement.

[Traduction]

La sénatrice Patterson : Merci.

Une telle solution serait utile, car on peut ajouter des obligations vastes et générales dans la réglementation pour au moins avoir une idée des responsabilités et de l'imputabilité. Je vous remercie.

[Français]

Le président : J'aimerais profiter de la dernière question pour revenir sur vos propos du début, madame Tellier. Tout est beaucoup axé sur la procédure et les processus — je crois que ce sont les mots que vous avez utilisés — et moins sur les résultats. Vous avez dit ensuite que c'est difficile de changer cela, mais pas impossible. Qu'est-ce que vous vouliez dire?

Mme Tellier : Je pense que, dans ce comité et dans ce dossier — parce qu'il y a aussi la Chambre des communes —, il y a tout l'aspect de la modernisation de la Loi sur les langues officielles qui a trait aux données probantes.

I think there's a real desire for those findings. Seeking them out and creating that information is not impossible. It is possible to instill in government organizations that this isn't what you want, that what you want is to move in a different direction.

I think you have the legitimacy and moral weight necessary to do that, because official languages is bigger than just the federal government. Official languages reflect communities, and they can easily say to the government, "Can you change how you're doing things? It doesn't work for us. We want clear objectives. We can help you identify those objectives, and here's what we expect in terms of what you should be doing."

If you were able to do that, I wouldn't be surprised if it became a model for public services elsewhere in the world.

The Chair: We also heard this from community organizations. Can you give us your suggestions and recommendations on how to measure the vitality of communities?

Ms. Tellier: It's important to turn to users for information. I gave you the example earlier of federal agencies and institutions saying that they were successfully providing bilingual services; that is their opinion, not the opinion of the users we've asked.

I work in a bilingual post-secondary institution. Go and talk to the students, and what they say will probably be different from what the government tells you.

We don't know where federal money for bilingual post-secondary institutions is going. We know it goes to those organizations, but is it being used to put French-speaking and English-speaking students on equal footing? I'm not so sure.

That has to change. We have to get away from the government's performance and see how its actions are improving the well-being of communities.

That means turning to those people, not federal institutions, for information.

The Chair: Thank you.

Senator Moncion: I want to come back to the much talked-about evidenced-based findings. You just gave us a concrete example.

Should the evidence-based findings include the number of people? Is that the information that's needed? Should they include the language that was used? Should they include the number of times services were requested? What should the

Je pense qu'il y a une réelle volonté d'avoir ces données. Ce n'est pas impossible d'aller les chercher et de les créer. C'est possible d'inculquer cela au gouvernement et de dire que ce n'est pas cela qu'on veut, qu'on veut aller dans une autre direction.

Je pense que vous avez la légitimité et le poids moral requis pour le faire, parce que les langues officielles, c'est plus large que le gouvernement fédéral seulement. Il y a des communautés derrière cela et elles peuvent très bien dire au gouvernement : « Voulez-vous changer votre façon de faire? Cela ne nous correspond pas. Ce qu'on veut, ce sont des objectifs clairs. On peut vous aider à définir ces objectifs, et voici nos attentes par rapport à ce que vous devez faire. »

Je ne serais pas surprise, si vous réussissiez à faire cela, que cela devienne potentiellement un modèle dans la fonction publique ailleurs dans le monde.

Le président : On a entendu cela aussi de la part des organismes communautaires. Est-ce qu'on peut également avoir vos recommandations et vos suggestions pour savoir comment mesurer l'épanouissement des communautés?

Mme Tellier : C'est important d'aller chercher des données auprès des utilisateurs et des usagers. L'exemple que je vous donnais plus tôt par rapport aux institutions et agences fédérales qui disaient qu'elles offraient des services bilingues et qu'elles y réussissent très bien, c'est leur opinion à elles, pas celle des utilisateurs que nous sommes allés voir.

Je travaille dans une institution bilingue postsecondaire. Allez parler aux étudiants et ils vous diront probablement des choses différentes de ce que le gouvernement vous dit.

On ne sait pas où va l'argent du gouvernement fédéral destiné aux organisations bilingues postsecondaires. On sait qu'il va à ces organisations, mais est-ce qu'il est utilisé pour mettre sur le même pied les étudiants francophones et anglophones? Je n'en suis pas convaincue.

Il faut changer cet aspect. Il faut s'éloigner des performances du gouvernement et voir comment le bien-être des communautés se trouve renforcé par ses interventions.

Donc, cela veut dire qu'il faut aller chercher des données auprès de ces gens, et non des organisations fédérales.

Le président : Merci.

La sénatrice Moncion : Je veux revenir à ces fameuses données probantes, car vous venez de nous donner un exemple concret.

Parmi les données probantes, est-ce le nombre de personnes qu'on veut avoir comme information? Est-ce que c'est la langue qu'ils ont utilisée? Est-ce que c'est le nombre de fois qu'ils ont fait une demande? Qu'est-ce qu'on veut comme données

evidence-based findings cover? The range of information can be broad, and of that, only a small portion may be useful.

Do we really have what you, as researchers, need to really identify what evidence-based findings are for us? This is the information that's needed; this is the practical stuff you seek out.

All the confusion that is associated All we hear about are digital data, evidence-based findings and so on. What information do you need when it comes to language, medicine and all the other fields? Is there a basic framework? Is it possible to start from a basic framework and add to it, or is it so broad that it's hard to know where to start? We can agree that researchers aren't the ones making the rules.

Ms. Chouinard: A number of types of evidence-based findings would help with the implementation process. One type is microdata. We could take my colleague's example of the Royal Military College of Canada. We could look at the number of francophone students who managed to complete their bachelor's degree or officer's program in the official language of their choice, as opposed to the anglophone students who had the same opportunity. This is more along the lines of microdata. The focus is on a single institution.

Obviously, we have macrodata, such as the data that Statistics Canada can provide on the number of rights holders in minority community schools and the data on short-term, medium-term and long-term language transfers. Between the two, we'll have the evidence-based findings to support the positive measures implemented under Part VII.

We have a chicken and egg situation here. We can't talk about evidence-based findings without knowing which positive measures will be implemented. However, without this data, we don't know which positive measures will prove the most effective on the ground to possibly bring us closer to the substantive equality of the official languages. It isn't straightforward.

We know that, in a wide range of areas, we don't currently have what we need to develop the most effective positive measures possible or to determine whether these positive measures are having an impact.

We have a great deal of ground to cover on this front. Moreover, as my colleague said, the research community can obviously get involved. However, this won't just happen in the universities. The federal government must also get involved.

probantes? L'éventail peut être grand, et ce qui pourrait nous servir est peut-être minime à l'intérieur de tout cela.

Est-ce qu'on a vraiment ce dont vous avez besoin comme chercheuses pour vraiment identifier ce que sont des données probantes pour nous? On a besoin de cette information; voici le concret que vous allez aller chercher.

Toute l'ambiguïté qui est justement associée... On parle partout de données numériques, de données probantes, et cetera. De quelles informations avez-vous besoin au chapitre de la langue, de la médecine, dans tous les domaines? Est-ce qu'on a de petits cadres? On commence avec un petit cadre et on ajoute des éléments, ou est-ce tellement général qu'on ne sait pas par où commencer? On s'entend pour dire que ceux qui font ces règles ne sont pas des chercheurs.

Mme Chouinard : Il y a plusieurs types de données probantes qui seraient utiles dans la mise en œuvre. Il y a notamment des microdonnées. On pourrait prendre un exemple comme celui de ma collègue, soit celui du Collège militaire royal du Canada. On pourrait regarder le nombre d'étudiants francophones qui ont été en mesure de terminer leur baccalauréat ou leur programme d'officier dans la langue officielle de leur choix, par opposition aux étudiants anglophones qui ont eu le même loisir. Cela est plutôt une microdonnée; on se concentre sur une seule institution.

Il y a des données macro, évidemment, comme les données que Statistique Canada peut nous fournir sur le nombre d'ayants droit se retrouvant dans les écoles de la minorité et les données sur les transferts linguistiques à court, moyen et long terme. Entre les deux, il y aura les données probantes qui serviront aux mesures positives qui seront mises en œuvre en vertu de la partie VII.

Il y a ici un aspect de la poule ou de l'œuf, parce qu'on ne peut pas parler de données probantes sans savoir quelles seront les mesures positives qui seront mises en œuvre. Par contre, sans ces données, on ne sait pas quelles mesures positives seront les plus efficaces sur le terrain pour nous mener à un progrès éventuel vers l'égalité réelle des langues officielles. Donc, ce n'est pas évident.

Ce que l'on sait, c'est qu'en ce moment, dans une panoplie de domaines, on n'a pas ce dont on a besoin pour développer les mesures positives qui seraient les plus efficaces possibles ni pour déterminer si ces mesures positives ont un impact.

Donc, il y a énormément de terrain à couvrir de ce côté. De plus, comme l'a dit ma collègue, la communauté des chercheurs peut évidemment mettre la main à la pâte, mais ce n'est pas seulement dans les universités que cela va se passer — le gouvernement fédéral devra aussi y mettre du sien.

Senator Moncion: You just used the example of the Royal Military College of Canada. You spoke about the need to gather information that truly meets the college's needs.

If we look at the federal government, such as the people who handle our tax returns, we need evidence-based findings on specific tax-related issues. We need to adapt somewhat to each environment — I have the English word in mind — where we want to collect data. The needs and the people aren't served in the same way.

Ms. Tellier: This is where centralization and decentralization come into play. Yes, the Treasury Board Secretariat manages all this. However, it could then tell everyone to adapt to the realities on the ground.

In terms of evidence-based findings, I see more specific and sector-based studies. We want to consider immigration. What do we need? Let's create a study. Based on that study, we can ask ourselves the following question. What good data do I need, and whom do I need to talk to? Of course, we won't do everything the same year and we won't solve all the problems. It's about setting priorities. Do we want to talk about culture, air transportation or post-secondary education? We need to identify certain areas and explore them in depth, not just with dry quantitative data, but with a context, stories to tell, people consulted. That way, we can see what we need.

We need a research centre, but where should it be? That's where things get tricky. I don't have the answer. It could be within the government or outside the government. Canada's Commissioner of Official Languages would be in a good position to do this. It could be done by researchers with the help of grants. However, we'll need to think about the whole thing in a somewhat more complex way. We must try to dig a bit deeper and perhaps take the time to take our time. It's true that we can't solve every problem.

Senator Moncion: You spoke about air transportation. It's easy with air transportation. The only thing accounted for is the number of complaints received. We always hear the same thing: "My goodness, it's terrible, the francophones aren't getting proper service." We know that there have been 550 complaints. However, what type of information does that give us? We know absolutely nothing about each complaint.

Ms. Tellier: The same goes for the Commissioner of Official Languages. He talks about the number of complaints. If he had the power to carry out studies, I'm sure that he has many ideas in mind —

La sénatrice Moncion : Vous avez justement utilisé l'exemple du Collège militaire royal du Canada et parlé du besoin de recueillir de l'information vraiment adaptée aux besoins de celui-ci.

Si on regarde le gouvernement fédéral, par exemple, ceux qui s'occupent de nos déclarations de revenus, on a besoin d'avoir des données probantes qui sont rattachées à des choses très spécifiques par rapport à l'impôt. Donc, c'est un peu une forme d'adaptation à chaque milieu — j'ai le mot anglais en tête — où l'on veut justement recueillir des données, parce que les besoins et les populations ne sont pas servis de la même façon.

Mme Tellier : C'est là que la centralisation et la décentralisation entrent en ligne de compte. Oui, le Secrétariat du Conseil du Trésor pilote tout cela, mais il pourrait ensuite dire à chacun de s'adapter aux réalités sur le terrain.

Pour ce qui est des données probantes, ce que je vois, ce sont plutôt des études précises, sectorielles. On veut se poser la question sur l'immigration : de quoi a-t-on besoin? Créons une étude, et à partir de cette étude, on pourra se poser cette question : quelles sont les bonnes données dont j'ai besoin, à qui ai-je besoin de parler? C'est sûr qu'on ne fera pas tout la même année et qu'on ne réglera pas tous les problèmes, mais il s'agit de trouver des priorités. Est-ce qu'on veut parler de culture, de transport aérien, d'études postsecondaires? Il s'agit d'identifier certains chantiers et d'y aller en profondeur, pas juste avec des données quantitatives sèches, mais avec un contexte, des histoires à raconter, des gens qu'on a consultés. De cette manière, on pourra voir ce dont on a besoin.

Il faudrait un centre de recherche, mais où devrait-il être? C'est là que c'est compliqué. Je n'ai pas la réponse. Cela pourrait être au sein du gouvernement ou à l'extérieur — le commissaire aux langues officielles du Canada serait en bonne position pour le faire. Cela pourrait être fait par des chercheurs, grâce à des subventions, mais il faudra penser à tout cela de façon un peu plus complexe, essayer d'aller un peu plus en profondeur et peut-être prendre le temps de prendre le temps, parce qu'effectivement, on ne réglera pas tous les problèmes.

La sénatrice Moncion : Vous avez parlé de transport aérien; c'est facile dans le transport aérien, parce que la seule chose que l'on compte, c'est le nombre de plaintes qu'on a reçues. Ce sont toujours les mêmes qu'on entend : « Mon Dieu, c'est terrible, les francophones sont mal servis », parce qu'on sait qu'il y a eu 550 plaintes, mais cela nous donne quoi comme information? On ne sait absolument rien sur chacune des plaintes.

Mme Tellier : Pour ce qui est du commissaire aux langues officielles, c'est la même chose : il nous parle du nombre de plaintes. S'il avait le pouvoir de mener des études, je suis sûre qu'il a beaucoup d'idées auxquelles il pense —

Ms. Chouinard: Graham Fraser carried out a study on air transportation where more resources were invested in this issue. When Graham Fraser was commissioner, the fact that it's now 2026 and we're still talking about it shows . . . Indeed, resources are lacking in this area.

Senator Henkel: I have many questions. I don't know where to start. We must ask ourselves the real question. Why, in a country with two official languages, are we still wondering about the legitimacy of these two languages, but also about the legitimacy of our research or research itself? We aren't just talking about the legitimacy of receiving service in English or French, but also about the consequences of not having access to services in our own language.

I'm wondering whether the act or the regulations take sufficient account of our need to speak our own language, but also of the consequences of not having access to services in our own language. I can't figure something out. Why does it take so long? Why is it so complicated? Why doesn't the political will work more quickly and easily?

Ms. Tellier: As long as we're into great philosophies and great ideas, let's shake things up.

Senator Henkel: Yes, because we could go on and on about it. I understand that the legislative aspect is significant. However, we're in a country where people speak two official languages. They could — and very often do — end up in a variety of situations in sectors such as law, education or health care. They can't and can never excel in any of the sectors because of insufficient access to the language. Why is this? Why is it so difficult to support our researchers and to take concrete action?

Ms. Tellier: I'm happy to hear you talk about this. You're touching on an area that means a great deal to us.

I have many colleagues who carry out research and who have thoroughly documented what you're talking about. In particular, studies have been carried out on how poverty and remoteness make it more difficult to access health care and education services. Do we listen to and value this type of research? It's a valid question.

A passage in the regulations and in the act does talk about scholarly activities. I think that we should focus more on this rather than just listening to what the universities have to say. The communities need research, facts and evidence-based findings. The universities need money. Again, it comes back to this issue. I think that we can certainly do something, such as promoting research programs on the francophonie carried out in French.

Mme Chouinard : Graham Fraser avait fait une étude sur le transport aérien où l'on avait investi plus de ressources sur cette question. Quand Graham Fraser était commissaire, le fait que l'on soit en 2026 et qu'on en parle encore montre bien... Effectivement, il manque de ressources de ce côté-là.

La sénatrice Henkel : J'ai plein de questions et je ne sais plus par où commencer. Il faut se poser la réelle question : comment se fait-il que, dans notre pays aux deux langues officielles, nous en soyons encore à nous poser des questions sur la légitimité de ces deux langues, mais aussi sur la légitimité de nos recherches ou de la recherche? Parce qu'au-delà de la seule légitimité d'être servi en français ou en anglais, il y a toutes les conséquences liées au non-accès à des services dans sa langue.

Je me demande si, dans la loi ou dans ce règlement, on mesure suffisamment l'importance de parler sa langue, mais également les conséquences liées au fait de ne pas pouvoir obtenir des services dans sa langue. Il y a quelque chose que je n'arrive pas à comprendre. Pourquoi est-ce si long? Pourquoi est-ce si compliqué? Pourquoi la volonté politique n'agit-elle pas plus rapidement et plus simplement?

Mme Tellier : Tant qu'à être dans les grandes philosophies et les grandes idées, brassons la cage.

La sénatrice Henkel : Oui, parce qu'on pourrait continuer d'en discuter longuement. Je comprends que le volet législatif est important, mais le fait est que l'on se trouve dans un pays où des citoyens parlent deux langues officielles et qu'ils pourraient — et cela se produit bien souvent — se retrouver dans diverses situations, peu importe le secteur d'activité — le droit, l'éducation ou la santé —, dans lesquelles ils ne peuvent pas et ne pourront jamais exceller ni dans l'une ni dans l'autre en raison d'un accès insuffisant à la langue. Qu'est-ce qui explique cela? Pourquoi est-ce si difficile de donner raison à nos chercheurs et de poser des gestes concrets?

Mme Tellier : Vous me faites plaisir, parce que vous allez sur un terrain qui nous touche beaucoup.

J'ai énormément de collègues qui font des recherches et qui ont très bien documenté ce dont vous parlez. Des études existent notamment sur le fait d'être fragilisé au niveau des services de santé et d'éducation en raison de la pauvreté ou du fait de vivre en région éloignée. Est-ce qu'on écoute et valorise ce type de recherche? La question se pose certainement.

Il y a quand même un passage, dans le règlement et dans la loi, qui parle justement des activités savantes, et je crois qu'il faudrait miser davantage sur cela plutôt que d'écouter seulement ce que les universités ont à dire. Les communautés ont besoin de recherche, de faits et de données probantes; les universités ont besoin d'argent. On revient encore à cette question. Je pense donc qu'il y a très certainement quelque chose que l'on peut faire, comme valoriser les programmes de recherche sur la francophonie qui se font en français.

You know that English dominates the sciences. The University of Ottawa has research chairs on the francophonie, but a great deal of work is still published in English. That's fine, insofar as we want to inform researchers from other places about what we're doing. That said, perhaps we should increase the amount of work in French by offering, for example, a bonus for publishing in French. Researchers who publish in French currently face a disadvantage. They're less published, less read and less quoted. It's a bit of a leap of faith to publish in French. I think that the federal government could very well turn things around.

My comment is more philosophical. I don't know whether it will be helpful. What is bilingualism and is Canada a bilingual country? Why do we want to promote bilingualism? I think that, in the communities — and understandably so — everyone should flourish in their own language. Yet I don't get the impression that the federal government fully understands what bilingualism means for political institutions. It isn't to back me up in my choice to use one or two languages, but rather to serve communities in their own language. Who should be bilingual in this country? The machinery of government should be bilingual. I believe that this whole notion is still poorly integrated into the federal government machinery.

Senator Henkel: I think that you touched on something important. The machinery of government should be bilingual.

Ms. Tellier: Exactly.

Ms. Chouinard: In addition to being bilingual, it must also show leadership. For this, we have the act and we'll eventually have regulations. However, we also need to consider how these regulations will be implemented within the various federal institutions and agencies, and how seriously they will be taken.

For the purposes of this study, your question is quite meaningful. The text of the draft regulations reveals where the problem lies in relation to how seriously the official languages issue is treated. With all the work done since 2018 to come up with this piece of legislation, hopes were high for the Part VII regulations.

Senator Henkel: It also took 30 months instead of 18 months.

Ms. Chouinard: It would be good to see the legitimacy, the will and the leadership in the final text of these regulations.

The Chair: We're nearing the end. We've heard a great deal about the lack of clarity in the regulations. We've also heard the Treasury Board Secretariat say that if something isn't defined in the act, it can't be defined in the regulations either. The only way

Vous savez, dans le domaine des sciences, l'anglais a prédominance. À l'Université d'Ottawa, il y a des chaires de recherche sur la francophonie, mais beaucoup de travaux sont quand même publiés en anglais. C'est très bien, dans la mesure où l'on veut informer les chercheurs qui viennent d'ailleurs de ce que l'on fait, mais peut-être faudrait-il qu'il y ait davantage de travaux en français en offrant, par exemple, une prime pour publier en français. Actuellement, le chercheur ou la chercheuse qui publie en français se trouve pénalisé, parce qu'il ou elle est moins publié, moins lu, moins cité. C'est donc un peu un acte de foi de publier en français. Je pense que le gouvernement fédéral pourrait très bien renverser la vapeur.

Mon commentaire est plutôt philosophique et je ne sais pas s'il sera utile, mais qu'est-ce que le bilinguisme, et le Canada est-il un pays bilingue? Pourquoi veut-on favoriser le bilinguisme? Je pense que, sur le terrain — et on le comprend —, chacun devrait s'épanouir dans sa langue, mais je n'ai pas l'impression que le gouvernement fédéral comprend bien ce que le bilinguisme signifie pour des institutions politiques; ce n'est pas me conforter dans mon choix d'utiliser une seule ou deux langues, mais plutôt de servir les communautés dans leur langue. Or, qui devrait être bilingue dans ce pays? C'est l'appareil gouvernemental qui devrait être bilingue, et je crois que tout cela est encore mal inculqué au sein de l'appareil gouvernemental fédéral.

La sénatrice Henkel : Je crois que vous avez mis le doigt sur quelque chose d'important : c'est l'appareil gouvernemental qui devrait être bilingue.

Mme Tellier : Exactement.

Mme Chouinard : Non seulement il doit être bilingue, mais il doit également montrer son leadership. Pour cela, il y a la loi et il y aura éventuellement un règlement, mais il y a aussi la façon dont ce règlement sera mis en œuvre au sein des différentes institutions et agences fédérales, et le sérieux avec lequel ce sera fait.

Dans le cadre de cette étude, votre question est très parlante, parce que le texte de l'avant-projet de règlement est un peu là où le bât blesse par rapport au sérieux avec lequel la question des langues officielles est traitée. Avec tout le travail fait depuis 2018 pour en arriver à ce texte de loi, il y avait énormément d'espoir fondé sur le règlement de la partie VII.

La sénatrice Henkel : Cela a pris 30 mois au lieu de 18, en plus.

Mme Chouinard : Donc, ce serait intéressant de voir la légitimité, la volonté et le leadership dans le texte de ce règlement lorsqu'il sera terminé.

Le président : On approche de la fin. On a beaucoup entendu parler du manque de clarté dans le règlement. On a également entendu le Secrétariat du Conseil du Trésor nous dire que si quelque chose n'est pas défini dans la loi, il ne peut pas l'être

to deal with this is to create guidelines later on. Do you have any comments?

Ms. Tellier: I'll talk again about evidence-based findings and research, which will give you specific targets and indicators for achieving results that aren't process-oriented. The government will inevitably talk about processes. You need to make sure that you clearly understand the intention behind this. You need to see what you can do to make your efforts and measures more results-oriented. You must say: "These are the results that we want to achieve. Now make sure that we get them." I have nothing more to add.

The Chair: On behalf of all the committee members, thank you for coming. Thank you for answering our questions and for your opening remarks. We'll certainly take them into consideration, put them together with the comments from the other witnesses and see what we can do to improve the regulations. Thank you.

For our second panel, we're joined by video conference by Érik Labelle Westin-Eastaugh, Professor and Dean, Faculty of Law, Université de Moncton. We're also joined by François Larocque, Full Professor, Research Chair in Language Rights, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa.

Welcome to both of you. You'll have five minutes for your opening remarks. We'll then open the floor to questions.

We'll start with Mr. Labelle Westin-Eastaugh and then turn to Mr. Larocque.

Érik Labelle Westin-Eastaugh, Professor and Dean, Faculty of Law, Université de Moncton, as an individual: Thank you, Mr. Chair. Honourable senators, thank you for having me here as part of your study on the draft regulations for Part VII of the Official Languages Act. I've been conducting research on Part VII for a number of years. I've also argued two court cases on the topic.

As a researcher and lawyer, I would like to share my observations with you. My comments will be direct. I'm concerned about the draft regulations and what they mean for the future of Part VII. Since 1988, Part VII has been caught in a recurring cycle. The legislator adopts ambitious provisions. The machinery of government then interprets them in such a minimalist way that the provisions lose all their teeth, making the next reform necessary. The modernization of the act in 2023 was meant to break this cycle once and for all. The legislator considerably fleshed out section 41. It specified that positive

non plus dans le règlement, et que la seule façon de s'organiser, c'est de créer des lignes directrices par la suite. Avez-vous des commentaires?

Mme Tellier : Je reviens aux données probantes et à la recherche, qui vous permettront d'avoir des cibles précises et des indicateurs pour atteindre des résultats qui ne sont pas axés sur les processus. Le gouvernement tiendra inévitablement ce discours sur les processus. Ce sera donc pour vous un devoir de veiller à bien discerner quelle est son intention derrière cela et de voir ce que vous pouvez faire si vous souhaitez axer davantage les efforts et les mesures sur des résultats, en disant : « Voici les résultats que l'on veut obtenir. Maintenant, arrangez-vous pour qu'on les obtienne. » Je n'ai rien de plus à ajouter.

Le président : De la part de tous les membres du comité, merci beaucoup d'avoir été là; merci pour vos réponses à nos questions et vos propos d'ouverture. Il est certain que nous allons les considérer, les mettre en commun avec les propos des autres témoins et voir ce que nous pouvons faire pour améliorer le règlement. Merci beaucoup.

Pour notre deuxième groupe de témoins, nous accueillons par vidéoconférence Me Érik Labelle Westin-Eastaugh, professeur et doyen, Faculté de droit, Université de Moncton. Nous accueillons également Me François Larocque, professeur titulaire, Chaire de recherche en droits linguistiques, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa.

Bienvenue à vous deux. Vous aurez cinq minutes pour faire une déclaration d'ouverture; ensuite, nous passerons à une période de questions.

Nous allons commencer par Me Labelle Westin-Eastaugh et continuer avec Me Larocque.

Me Érik Labelle Westin-Eastaugh, professeur et doyen, Faculté de droit, Université de Moncton, à titre personnel : Merci, monsieur le président. Honorables sénatrices et sénateurs, je vous remercie de m'accueillir dans le cadre de votre étude de l'avant-projet de règlement sur la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Je consacre des travaux de recherche à la partie VII depuis plusieurs années et j'ai plaidé deux causes portant sur celle-ci devant les tribunaux.

C'est donc à titre de chercheur et d'avocat que je souhaite vous livrer mes observations. Mon propos sera direct. Je suis préoccupé par l'avant-projet de règlement et ce qu'il augure pour l'avenir de la partie VII. La partie VII est prise depuis 1988 dans un cycle récurrent où le législateur adopte des dispositions ambitieuses, puis l'appareil gouvernemental les interprète de manière si minimaliste qu'elles perdent tout leur mordant, ce qui rend nécessaire la réforme suivante. La modernisation de la loi en 2023 devait rompre définitivement ce cycle. Le législateur a étoffé considérablement l'article 41, en précisant que les mesures

measures had to be concrete, based on analyses and evidence-based findings and framed by evaluation mechanisms.

The regulatory power was meant to complete the task. Honourable senators, therein lies the rub. When I read the draft regulations, I can see that they replicate the very flaw that the legislator sought to correct. For the most part, the text simply paraphrases the act without adding the expected clarification. It perpetuates the normative ambiguity that has prevented the effective implementation of Part VII in the past. For the commitments in Part VII to be implemented, the federal institutions must know three things: when they must act, what objectives they must set and what steps they must take to achieve these objectives. The draft regulations attempt to address part of this issue. They identify the stages in the decision-making cycle where the obligation arises: the design of a program, its restructuring, its abolition, the devolution and so on. However, they don't specify the objectives to set or the steps required to achieve the objectives. In concrete terms, once an institution sees that it's in the process of developing or restructuring a program, what should it do to consider the potential for taking positive measures?

What level of analysis is required? What criteria does the institution use to determine that a positive measure is needed? How does it evaluate whether this measure has a positive or negative impact on the communities? What circumstances would justify adopting measures that would have a negative impact? The regulations provide no measurable indicators, minimum thresholds, evaluation methodology or hierarchy of values. They list factors that institutions must consider, but they merely repeat the wording of the act, without specifying what "consider" means in practice.

That gap is problematic. Without clear content, the obligation to consider is very likely to remain a *pro forma* exercise, a box to be checked, rather than a true legal constraint. Based on our 35 years of experience, we know that federal institutions naturally gravitate toward the least restrictive interpretation when the terms are ambiguous. That's precisely why the regulations had to provide the clarification that was missing. The accountability mechanisms are equally lacking. You've heard from the Treasury Board Secretariat that its monitoring process is primarily founded on persuasion.

A regime without effective controls does not work. Communities cannot be the only guarantors of their rights through costly complaints and legal remedies. We need a regulatory framework that imposes clear constraints upstream. The secretariat replies that it cannot go beyond the framework of the enabling legislation.

positives devaient être concrètes, fondées sur des analyses et des données probantes et encadrées par des mécanismes d'évaluation.

Le pouvoir réglementaire devait compléter l'œuvre. C'est là, honorables sénateurs, que le bât blesse. À la lecture de l'avant-projet de règlement, je constate qu'il reproduit le vice même que le législateur cherchait à corriger. Le texte se contente, pour l'essentiel, de paraphraser la loi sans y ajouter la précision attendue. Il perpétue l'ambiguïté normative qui, historiquement, a empêché une mise en œuvre effective de la partie VII. Pour que les engagements qu'elle contient soient mis en œuvre, les institutions fédérales doivent savoir trois choses : quand elles doivent agir, les objectifs qu'elles doivent cibler et les moyens qu'elles doivent prendre pour y parvenir. L'avant-projet tente de répondre à une partie de ce problème. Il identifie les moments du cycle décisionnel où l'obligation se déclenche : la conception d'un programme, sa restructuration, son abolition, le transfert de responsabilités et ainsi de suite. Cependant, il ne précise aucunement les objectifs à cibler ni les moyens requis pour y parvenir. Concrètement, une fois qu'une institution constate qu'elle est en train de développer ou de restructurer un programme, que doit-elle faire pour considérer le potentiel de prise de mesures positives?

Quel niveau d'analyse est requis? Sur la base de quels critères détermine-t-elle qu'une mesure positive s'impose? Comment évalue-t-elle si cette mesure a un effet favorable ou un impact négatif sur les communautés? Dans quelles circonstances serait-elle justifiée d'adopter des mesures ayant un effet négatif? Le règlement ne fournit ni indicateurs mesurables, ni seuils minimaux, ni méthodologie d'évaluation, ni hiérarchie des valeurs. Il énumère des facteurs dont les institutions doivent tenir compte, mais il ne fait que reprendre le texte de la loi, sans préciser ce que « tenir compte » signifie en pratique.

Ce vide est problématique. Sans contenu précis, l'obligation de considérer risque fort de demeurer un exercice *pro forma*, une case à cocher, plutôt qu'une véritable contrainte juridique. L'expérience de 35 ans nous montre que les institutions fédérales gravitent naturellement vers l'interprétation la moins contraignante lorsque les termes sont ambigus. C'est justement pour cette raison que le règlement devait apporter la précision qui manquait. Les mécanismes de reddition de comptes sont tout aussi lacunaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor vous a indiqué que son processus de suivi repose d'abord sur la persuasion.

Or, un régime dépourvu de mécanismes de contrôle effectifs est un régime qui ne fonctionne pas. Les communautés ne peuvent pas être les seules garantes du respect de leurs droits par l'entremise de plaintes et de recours judiciaires coûteux. Il faut un cadre réglementaire imposant des contraintes claires en amont. Le secrétariat répond qu'il ne peut dépasser le cadre de la loi habilitante.

With all due respect, that argument does not hold water. Section 41(11) of the Official Languages Act authorizes the secretariat to set the terms for meeting the obligations in Part VII, and section 46 makes it responsible for developing the principles to carry out Part VII. Setting out terms and developing principles are all about being more specific.

That's the very purpose of regulations. Regulations that merely repeat the wording of the law are useless.

I will conclude with a word of caution. The act is not up for review until 2033. If these regulations are adopted in their current form, there's every reason to fear that history will repeat itself in the same cycle: ambitious legislative reform is undertaken, the executive branch takes a minimalist approach to implementation, institutions do not take action and communities get frustrated. The decade of parliamentary work to modernize this act — your committee has been a major contributor to that work — may have been in vain. I therefore encourage you to require the Treasury Board Secretariat to produce regulations that live up to the mandate Parliament set out for it in 2023.

Thank you, and I look forward to your questions.

François Larocque, Full Professor, Research Chair in Language Rights, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa, As an Individual: Mr. Chair, senators, thank you very much for the invitation to appear before the Standing Senate Committee on Official Languages to share my thoughts on the draft regulations for Part VII.

As several witnesses have told you, many people had been eagerly awaiting these regulations for a long time.

In my opinion, the draft regulations for Part VII should be and are one of the key components of the normative architecture of the federal official languages regime. These regulations will concretely operationalize the commitments codified in sections 41(1), 41(2) and 41(3) of Part VII.

The commitments relating to the vitality of official language minorities include promoting French and English, protecting and promoting French, and advancing learning in both official languages, from early childhood to post-secondary education.

First observation: It's important to note that these draft regulations are clearly narrow in scope. They only address those three commitments.

En tout respect, cet argument ne résiste pas à l'analyse. Le paragraphe 41(11) de la Loi sur les langues officielles l'habilite à fixer les modalités d'exécution des obligations de la partie VII, et l'article 46 lui confère la responsabilité d'élaborer les principes d'application de celle-ci. Fixer les modalités et élaborer les principes, c'est précisément ajouter de la précision.

C'est la raison d'être même d'un règlement. Un règlement qui se contente de répéter la loi est un règlement inutile.

Je conclus par une mise en garde. La prochaine révision de la loi n'est prévue qu'en 2033. Si ce règlement est adopté dans sa forme actuelle, il y a tout lieu de craindre que le cycle historique se répète : réforme ambitieuse du législateur, mise en œuvre minimaliste de l'exécutif, inaction des institutions, frustration des communautés. Ces 10 années de travail parlementaire pour moderniser cette loi — travail auquel votre comité a contribué de façon majeure — risquent d'avoir été en vain. Je vous encourage donc à exiger du Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il produise un règlement à la hauteur du mandat que le Parlement lui a confié en 2023.

Je vous remercie et je reste à votre disposition pour répondre à vos questions.

Me François Larocque, professeur titulaire, Chaire de recherche en droits linguistiques, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel : Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie beaucoup de l'invitation de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles pour vous faire part de mes réflexions sur l'avant-projet de règlement de la partie VII.

Comme plusieurs témoins vous l'ont dit, c'était un règlement qui était attendu de plusieurs, et ce, depuis longtemps.

À mon avis, le projet de règlement d'application de la partie VII devrait être et est l'une des composantes les plus importantes de l'architecture normative du régime fédéral en matière de langues officielles. C'est par ce règlement que l'on va opérationnaliser concrètement les engagements codifiés aux paragraphes 41(1), 41(2) et 41(3) de la partie VII.

Pour les engagements qui ont trait à l'épanouissement des minorités de langue officielle, on parle de la promotion du français et de l'anglais, de la protection et la promotion du français tout court et du renforcement des apprentissages dans les deux langues officielles, de la petite enfance jusqu'au postsecondaire.

Première observation : force est de constater qu'il s'agit d'un règlement ayant une portée étroite, il est important de le souligner. Ce sont seulement ces trois engagements qui sont visés par l'avant-projet de règlement.

The regulations leave out provisions relating to other commitments in Part VII, such as estimating the number of rights holders — that's section 41(4).

Statistics Canada's 2021 census included new questions that made it possible to estimate the number of rights holders. These questions should be in the next census, but there's no guarantee of that. These regulations would have been an opportunity to give effect to that commitment in Part VII.

Similarly, section 41(1) of the new Part VII talks about a federal strategy for the disposal of federal assets. When a federal building is sold, official language communities should be consulted to see if those buildings could be used for the community. It would have been possible to foresee a disposal strategy in these regulations. Unfortunately, the regulations are silent on that commitment as well.

So the regulations only concern the first three paragraphs of section 41, which is not insignificant; they are important, but they don't constitute all of Part VII.

Nevertheless, to come up with concrete proposals, you'll find three recommendations in the brief I submitted. I'm happy to elaborate on each of them during the question period.

First, I propose adding a purpose statement to the introductory provisions of the draft regulations. That would be a way to get around the Treasury Board Secretariat's age-old response, which is that terms cannot be defined. However, there is a practical solution, which I am proposing with the addition of this purpose clause.

Second recommendation: The commitment under section 41(2) needs to be strengthened, because it's largely eclipsed or obscured in the draft regulations, that is, the commitment to protect, which acknowledges that, of the two official languages, French is more vulnerable, and to take measures to promote and protect French. If we read them all the way through, the regulations are very symmetrical; what we do for French, we do for English, and what we do for English, we do for French. However, the new Official Languages Act that you passed recommends a new, asymmetrical approach recognizing that French is vulnerable and committing Canada to do more to protect this vulnerable official language. So there are ways to strengthen the regulations at this level; one would be to explicitly include a francophone lens in the planned analyses.

Third — but it's really too complicated to talk about it in detail in the opening remarks — I have identified a few other minor shortcomings that could be considered to strengthen the

Le règlement exclut, par exemple, des dispositions ayant trait à d'autres engagements dans la partie VII, notamment les estimations des ayants droit — c'est le paragraphe 41(4).

En 2021, il y a eu de nouvelles questions dans le recensement de Statistique Canada qui ont permis de dénombrer les ayants droit. Normalement, ces questions devraient figurer dans le prochain recensement, mais rien ne le garantit. Ce règlement aurait été une occasion de donner effet à cet engagement dans la partie VII.

De même, le paragraphe 41(1) de la nouvelle partie VII parle d'une stratégie fédérale en matière d'aliénation des biens fédéraux. En effet, quand on vend un immeuble fédéral, on devrait consulter les communautés de langue officielle pour voir si ces immeubles pourraient servir à la communauté. Il aurait été possible d'entrevoir une stratégie d'aliénation des biens dans ce règlement. Malheureusement, le règlement passe également cet engagement sous silence.

Donc, le règlement porte uniquement sur les trois premiers paragraphes de l'article 41, ce qui n'est pas rien; c'est important, mais ce n'est pas toute la partie VII.

Néanmoins, pour arriver avec des propositions concrètes, vous trouverez trois recommandations dans le mémoire que j'ai envoyé. Je serai heureux d'en dire un peu plus sur chacune d'entre elles durant la période de questions et de réponses.

Premièrement, je propose d'ajouter un énoncé d'objet dans les dispositions liminaires du projet de règlement. Ce serait une façon de contourner la réponse sempiternelle du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui affirme qu'il est impossible de définir des termes. Il y a pourtant une solution pratique, que je propose avec l'ajout de cette disposition d'objet.

Deuxième recommandation : il faut renforcer l'engagement prévu au paragraphe 41(2), qui est largement éclipsé ou obscurci dans le projet de règlement, c'est-à-dire l'engagement de protéger qui prend acte de la vulnérabilité du français parmi les deux langues officielles et de prendre des mesures pour promouvoir et protéger le français. Si on le lit dans sa totalité, le règlement se lit de façon très symétrique; ce qu'on fait pour le français, on le fait pour l'anglais, et ce qu'on fait pour l'anglais, on le fait pour le français. Or, la nouvelle Loi sur les langues officielles que vous avez adoptée nous recommande une nouvelle approche, une approche asymétrique qui reconnaît la vulnérabilité du français et engage le Canada à en faire davantage pour protéger cette langue officielle qui est vulnérable. Donc, il y a des manières de renforcer le règlement à ce niveau, notamment par l'inclusion explicite d'une lentille francophone dans les analyses prévues.

Troisièmement — mais c'est vraiment trop compliqué pour en parler en détail dans la présentation introductive —, j'ai identifié quelques autres petites lacunes qu'on pourrait envisager de

regulations; that's the third recommendation, which we could discuss in due course.

Finally, much like my colleagues who have testified thus far and my distinguished colleague Érik Labelle Westin-Eastaugh, I am of the opinion that these regulations are long overdue and, for that reason, because they are somewhat redundant, they repeat things that are already in the act rather than clarifying them. These draft regulations are disappointing, so this is an opportunity to strengthen them and improve them, before we're all stuck with them for a long time.

Those are my opening remarks.

[*English*]

Of course, I would be happy to take questions in either official language.

[*Translation*]

The Chair: Thank you both for your presentations.

We will now proceed to questions from senators. Each member will have five minutes, including question and answer.

Senator Gerba: Welcome to our guests today, online and in person.

On February 24, 2018, before the House of Commons Standing Committee on Official Languages, University of Ottawa professor emeritus Linda Cardinal pointed out the lack of clear guidelines in the draft regulations to achieve concrete results in terms of substantive equality. Based on what you've said, you clearly feel the same way.

I feel like asking you this: Should these draft regulations be started over, or is there really an overall recommendation that could strengthen them, be it consultations, gathering data, or clearly defining anticipated results?

Why are we still where we are today?

Mr. Larocque: Who is the question for?

Senator Gerba: Both of you. It's really an open question, because based on what all of our witnesses are saying, it feels like these draft regulations are of no use to us.

Is that the case, or is there something positive we can take from them? Apart from that, what needs to be done away with?

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: Thank you.

renforcer dans le règlement; c'est la troisième recommandation dont on pourrait discuter en temps et lieu.

Enfin, comme mes collègues qui ont témoigné jusqu'à maintenant et à l'instar de mon éminent collègue Érik Labelle Westin-Eastaugh, je suis d'avis que c'est un règlement qui est attendu depuis longtemps et, pour cette raison, parce qu'il est un peu redondant, il répète des choses qui sont déjà dans la loi plutôt que de les préciser. C'est un projet de règlement qui déçoit; voilà donc l'occasion de le renforcer et de l'améliorer, avant que nous soyons tous pris avec pour longtemps.

Ce sont mes remarques liminaires.

[*Traduction*]

Je répondrai bien sûr aux questions dans les deux langues officielles.

[*Français*]

Le président : Merci à vous deux pour vos présentations.

Nous passons maintenant à la période des questions; il y aura cinq minutes pour la question et la réponse.

La sénatrice Gerba : Bienvenue à nos invités aujourd'hui, en ligne et en présentiel.

Le 24 février dernier, devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, la professeure émérite de l'Université d'Ottawa Linda Cardinal a souligné l'absence de directives claires dans le projet de règlement pour arriver à des résultats concrets pour ce qui est d'atteindre l'égalité réelle. Quand on vous écoute, on comprend que vous êtes du même avis.

J'ai envie de vous demander ceci : faut-il complètement recommencer ce projet de règlement ou est-ce qu'il y a vraiment une recommandation d'ensemble qui pourrait le renforcer, que ce soit les consultations, l'obtention des données ou la précision au chapitre des résultats attendus?

Qu'est-ce qui fait que nous en sommes encore là aujourd'hui?

Me Larocque : À qui s'adresse la question?

La sénatrice Gerba : À vous deux. C'est vraiment une question ouverte, parce qu'on a l'impression que ce projet de règlement n'est d'aucune utilité quand on écoute tous nos témoins.

Est-ce que c'est le cas, ou est-ce qu'il y a quand même quelque chose de positif qu'on peut retenir? Pour le reste, qu'est-ce qu'il faut totalement défaire?

Me Labelle Westin-Eastaugh : Merci.

I'll be very frank with you. I kind of feel like we should go back to the drawing board with the regulations. The question I ask myself, particularly as a lawyer who has represented people who filed a complaint under Part VII, is this: Do the regulations help us determine whether a federal institution has met its obligations or not? My conclusion is that the answer is no, because the regulations add nothing to the act in terms of the content of the obligations. There are a few things here and there that are added, but, generally speaking, the content of the obligations is entirely set out in the same wording used in the act. So no clarification was added.

The only thing that's really new is that it mentions different stages in the policy and program development process. So it's good to say that there are various stages at which federal institutions must consider the appropriateness of taking positive measures or consider the potential for negative impact. I will acknowledge that that is a win. However, regarding the content of the obligation itself, we can ask ourselves these questions: What is a positive measure? What is negative impact? What justifies a refusal to take a positive measure or the decision to impose negative impact despite the fact that we know in advance that the impact will occur? There are no guidelines in that regard, no directives as to the type of analysis or the type of factors that institutions must consider, apart from those already mentioned in the act.

Mr. Larocque: I'm going to let myself add a little more optimism, however.

Do we have to start all over again? I don't think so, but this is just a draft.

If a student handed in an assignment to me in this state, I would give them a passing grade, but only just. I would ask the student to redo the work, to explore the issues already identified by my colleague in greater depth, and above all to come back with clear definitions, clear concepts and indicators that would enable public servants, whose daily work will involve applying these regulations, and federal institution managers, who will also be required to know and have a solid grasp of the regulations, to implement the federal government's commitments in terms of compliance with the regulations. Therefore, much more is needed than what is currently presented in the draft regulations.

That brings me to my first recommendation. It concerns something that was missing and that could be a solution to Treasury Board's position that terms that are not already defined in the act cannot be defined.

Je vais être très franc avec vous. J'ai plus ou moins l'impression qu'il faudrait retourner à la case départ avec le règlement. La question que je me pose, notamment comme avocat ayant représenté des personnes qui avaient porté plainte en vertu de la partie VII, est la suivante : est-ce que le règlement nous aide à déterminer si une institution fédérale a respecté ses obligations ou non? La conclusion à laquelle j'en arrive, c'est que la réponse est non, parce que le règlement n'ajoute rien à la loi en ce qui a trait au contenu des obligations. Il y a certains éléments ici et là qui sont ajoutés, mais, de manière générale, le contenu des obligations est entièrement défini dans les mêmes termes qui sont employés dans la loi. On n'a donc ajouté aucune précision.

Le seul élément vraiment nouveau, c'est le fait qu'on mentionne différentes étapes dans le processus d'élaboration des politiques et des programmes. Donc, c'est bien de dire qu'il y a différentes étapes où les institutions fédérales doivent considérer la pertinence de prendre des mesures positives ou de considérer la possibilité qu'il y ait des effets négatifs. C'est un gain, je vais le reconnaître. Cependant, sur le contenu même de l'obligation, on peut se poser ces questions : qu'est-ce qu'une mesure positive, qu'est-ce qu'un effet négatif, qu'est-ce qui justifie le refus de prendre une mesure positive ou justifie la décision d'imposer un effet négatif, malgré le fait qu'on sait d'avance que l'effet va se produire? Il n'y a aucune balise de ce côté, aucune directive quant au type d'analyse ou au type de facteurs que les institutions doivent considérer, à part ceux qui sont déjà mentionnés dans la loi.

Me Larocque : Je vais me permettre de renchérir avec un tantinet d'optimisme supplémentaire, toutefois.

Est-ce qu'il faut tout recommencer? Je ne pense pas, mais c'est une ébauche.

Si un étudiant me remettait un travail dans cet état, je lui donnerais la note de passage, mais à peine. Je demanderais à cet étudiant de recommencer le travail, d'approfondir les questions déjà identifiées par mon collègue et surtout de revenir avec des précisions définitionnelles, des concepts et des indicateurs clairs qui permettraient aux fonctionnaires, dont ce sera le travail au quotidien, d'appliquer ce règlement, et qui permettraient aux dirigeants des institutions fédérales, qui seront aussi appelés à connaître et à maîtriser le règlement, de donner effet aux engagements du gouvernement fédéral pour ce qui est de s'orienter dans le règlement? Donc, il faut beaucoup plus que ce qui est présenté maintenant dans l'avant-projet de règlement.

J'arrive à ma première recommandation. Elle porte sur une chose qui manquait et qui pourrait être une solution à la question ou à la position du Conseil du Trésor selon laquelle on ne peut pas définir des termes qui ne sont pas déjà définis dans la loi.

First observation: The regulations contain a definition of “initiative.” This term is not defined in the act. The regulations put forward a definition that is not already in the act. In my opinion, other definitions could also be added.

If you don’t want to define what a positive measure is — that’s a great question in itself, right? What does “positive measure” mean? What are the external parameters of that concept? The act contains somewhat of a response. In section 41(6), you have codified elements of the definition of positive measures. They can be repeated or reiterated in a purpose clause at the top of the regulations. The purpose clause — I don’t know if you have my little brief in front of you — can be an interpretive and practical tool to remind public servants, whose job is to apply these regulations day in day out, how to go about it, what the legislator intended to achieve with the act and how the regulations are intended to implement it.

Perhaps I should have said it first: The proposal to include a purpose clause didn’t come from me. It comes from my colleague at the University of Ottawa, Professor John Mark Keyes, who testified with the FCFA at the House of Commons Official Languages Committee in February. It was his proposal, and I think it’s quite brilliant. He is a law clerk and he worked for decades at the Department of Justice drafting legislation and regulations. He is very knowledgeable.

It was his suggestion to include this purpose clause that could guide and direct public servants in applying the regulations — it would provide rather general guidelines, but would guide things in the same direction, and could reduce the risk of litigation around the meaning of positive measures. In British Columbia, there are tons of cases that have had to go all the way to the Federal Court of Appeal to define what positive measures are. Granted, there were no regulations at that time, but would the proposed draft regulations, in their current form, steer clear of those disputes? The answer is no. More instructions must be given on positive measures, and this is an opportunity to do so.

The Chair: Thank you. Since we’re talking about this, and before giving the floor to Senator Henkel, I don’t know if you heard my question to the previous panel, but during the Treasury Board Secretariat’s presentation. . . . I don’t think there was any reference to a purpose statement, but we’ve heard various groups talk about it. The other issue was that terms that are not already defined in the act can’t be defined in the regulations. That’s why “initiative” can be defined in the regulations: because it’s not defined in the act. I’d like to hear your comments on that.

Premier constat : le règlement contient une définition initiative. Ce terme n’est pas défini dans la loi. Le règlement avance une définition qui n’est déjà pas dans la loi. On peut aussi se permettre d’ajouter d’autres définitions, à mon avis.

Si l’on ne veut pas définir ce qu’est une mesure positive — c’est une grande question en soi, n’est-ce pas? Qu’est-ce qu’on entend par « mesure positive »? Quels sont les paramètres externes de ce concept? On trouve des éléments de réponse dans la loi. Vous avez codifié, au paragraphe 41(6), des éléments de la définition des mesures positives. On peut les répéter ou les rappeler dans une disposition d’objet que l’on mettrait en haut du règlement. Les dispositions d’objet — je ne sais pas si vous avez sous les yeux mon petit mémoire — peuvent être un outil interprétatif et pratique pour rappeler aux fonctionnaires, dont c’est la tâche au quotidien d’appliquer ce règlement, comment s’orienter, quel est l’objet que le législateur a voulu réaliser avec la loi et comment le règlement est censé le mettre en œuvre.

J’aurais peut-être dû le dire d’abord : la proposition d’inclure une disposition d’objet ne vient pas de moi. Elle vient de mon collègue de l’Université d’Ottawa, le professeur John Mark Keyes, qui a témoigné avec la FCFA au Comité des langues officielles de la Chambre des communes en février. C’était sa proposition, que je trouve tout à fait lumineuse. Il est légiste et il a travaillé pendant des dizaines d’années au ministère de la Justice à rédiger des lois et des règlements. Il s’y connaît beaucoup.

C’était justement sa suggestion d’inclure cette disposition d’objet qui pourrait guider et orienter les fonctionnaires dans l’application du règlement — donner des balises plutôt générales, mais qui orienteraient dans le même sens, et pourraient réduire le risque que l’on se trouve avec des litiges autour du sens des mesures positives. En Colombie-Britannique, il y a des tonnes de litiges qui ont dû monter jusqu’à la Cour d’appel fédérale pour définir ce que sont les mesures positives. Il est clair qu’à l’époque, il n’y avait pas de règlement, mais est-ce que l’avant-projet de règlement proposé, dans sa forme actuelle, éviterait ces litiges? La réponse est non. Il faut donner plus d’instructions sur les mesures positives, et c’est l’occasion de le faire.

Le président : Merci. Puisqu’on parle de ce sujet et avant de passer la parole à la sénatrice Henkel, je ne sais pas si vous avez entendu ma question au groupe précédent, mais, durant la présentation du Secrétariat du Conseil du Trésor... Je ne pense pas qu’on ait fait référence à un énoncé d’objet, mais on en a entendu parler par différents groupes. L’autre question, c’était que ce qui n’était pas défini dans la loi ne peut pas être défini dans les règlements. C’est pourquoi le terme « initiative » peut être défini dans les règlements, parce qu’il ne l’est pas dans la loi. J’aimerais entendre vos commentaires par rapport à cela.

In the other part of their remarks, they indicated that not everything is included in the regulations, but to a certain extent, there are guidelines or directives that will put more meat on the bones of the regulations. I'd like to hear your comments on those responses.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: That's a great question. In my opinion, the Treasury Board Secretariat has more leeway than it seems to think, based on its testimony before this committee and the House committee.

For one thing, the Treasury Board Secretariat has the authority to interpret the terms in the act. Basic administrative law principles allow the administrative decision maker to interpret the terms of their enabling legislation, which may include adopting definitions. Of course, the Treasury Board Secretariat isn't allowed to do what's known as "fettering its own discretion," but without getting into the details, it's clear that the act gives the Treasury Board Secretariat the mandate to define various aspects of implementing Part VII.

First, it has the power to make regulations prescribing the manner in which Part VII is to be carried out. What does that mean? It's a very broad concept that should be interpreted. The Treasury Board Secretariat seems to be interpreting this concept in a very restrictive manner, which I don't think is justified. There is also section 46 of the act, which gives the Treasury Board Secretariat responsibility for policies relating to the implementation of Part VII and other parts. The act contains other parts as well.

As such, it is clear that the Treasury Board Secretariat has a normative power. It has the power to define in great detail the normative framework that will govern the implementation of Part VII. The Treasury Board Secretariat is not constrained by the specifics of what's in the act; it can go beyond the act. The act is just a starting point. To be truly implemented, it needs further clarification, and that is part of its mandate and role in implementing the act.

The Chair: Thank you.

Mr. Larocque: I'll start by saying that I agree with Mr. Labelle Westin-Eastaugh. Treasury Board can do more than it seems to think. That's why communities have historically demanded that the Treasury Board Secretariat lead implementation of the Official Languages Act. That was one of the changes that Parliament made when it modernized the act in 2023. Treasury Board has been given a lot more responsibilities, particularly because of the various levers at its disposal and its horizontal influence in the federal machine. That's my first comment.

L'autre partie de leurs propos indiquait que tout n'est pas inclus dans les règlements, mais il y a, jusqu'à un certain point, des lignes directrices ou des directives qui mettront plus de viande autour de l'os du règlement. J'aimerais entendre vos commentaires par rapport à ces réponses.

Me Labelle Westin-Eastaugh : C'est une excellente question. À mon avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor a une plus grande marge de manœuvre qu'il semble le croire, sur la base de son témoignage devant votre comité et celui de la Chambre des communes.

D'abord, le Secrétariat du Conseil du Trésor a le pouvoir d'interpréter les termes qui sont dans la loi. Les principes de base du droit administratif permettent au décideur administratif d'interpréter les termes de sa loi habilitante, ce qui peut inclure d'adopter des définitions. Bien sûr, il n'a pas le droit de faire ce qu'on appelle « lier sa propre discrétion », mais sans entrer dans les détails, il est clair que la loi donne au Secrétariat du Conseil du Trésor le mandat de préciser différents aspects de la mise en œuvre de la partie VII.

D'abord, il a le pouvoir d'adopter des règlements pour fixer les modalités de la mise en œuvre. Qu'est-ce qu'une modalité de mise en œuvre? C'est un concept très large qui devrait être interprété. Le Secrétariat du Conseil du Trésor semble interpréter ce concept de manière très restrictive, alors que, selon moi, cela ne n'est pas justifié. Il y a aussi l'article 46 de la loi, qui donne le mandat au Secrétariat du Conseil du Trésor de définir les principes d'application de la partie VII, entre autres. Il y a aussi d'autres parties de la loi.

Il est donc clair que le Secrétariat du Conseil du Trésor est investi d'un pouvoir normatif. Il est investi du pouvoir de définir de manière assez détaillée le cadre normatif qui régira la mise en œuvre de la partie VII. Il n'est pas encadré par ce qu'il y a exactement dans la loi; il peut aller au-delà de la loi. La loi n'est qu'un début. Pour être réellement mise en œuvre, elle a besoin d'être précisée davantage, et cela fait justement partie de son mandat et de son rôle dans la mise en œuvre.

Le président : Merci.

Me Larocque : D'abord, j'ajouterais un énoncé d'accord avec Me Labelle Westin-Eastaugh. Le Conseil du Trésor peut faire plus qu'il semble le croire lui-même. C'est d'ailleurs la raison historique pour laquelle les communautés ont revendiqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit le chef de file dans la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles. C'est un des changements que le Parlement a effectués avec la modernisation de la loi en 2023. On a donné beaucoup plus de responsabilités au Conseil du Trésor, notamment à cause des différents leviers à sa disposition et de son influence horizontale dans la machinerie fédérale. C'était donc le premier commentaire.

From a technical point of view, can regulations define a term that is already defined in the act, or can it change or improve the definition of a term? I will defer to the law clerks who will testify before you on these matters and whose job it is to draft legislation. I recognize that's not my area of expertise at all.

That said, what I propose in terms of positive measures is to take parts of what's in subsection 41(6) of the act, which sets out the essentials of positive measures.

What are positive measures, according to the act? They are concrete and tailored to the specific needs and objectives of each community. They take into account the purposes and principles set out in the act. They implement planned commitments effectively. They have a real and measurable impact on enhancing vitality. These are all things that are already in the Official Languages Act, which you passed, so reiterating them in the regulations would be a good start, wouldn't it? It would guide the actions of officials and those called upon to interpret the regulations.

Are there other types of instruments besides these regulations to which methods and directives can be added? Of course. Having said that, the hierarchy of federal standards starts with the Constitution — the supreme law of the land — then quasi-constitutional laws, then ordinary laws, then regulations. Guidelines, instructions and methods, which are not binding in the same way as regulations, are at the bottom of this hierarchy. Regulations are binding because they are delegated legislation. It's the authority of Parliament as exercised by the Governor-in-Council, whereas the other instruments are useful administratively, of course, to achieve and implement the objectives, but they don't have the same weight as the regulations. That's why I think we need to take this opportunity to strengthen the regulations that will be made under Part VII as much as possible.

The Chair: Thank you.

Senator Henkel: Thank you for being here, gentlemen. Welcome.

My first question concerns clause 3 of the regulations, which provides that every time a federal department creates, modifies or abolishes a policy, it must consider whether that decision can affect official language minority communities, but only when it is a "significant action." No one really knows what that means. Is closing the only federal office in a francophone city and cutting funding to a community organization a significant action? If the department says no, it is not required to conduct an analysis. Is there a way to correct this flaw? If so, how?

Du point technique, est-ce qu'un règlement peut définir un terme qui est déjà défini dans la loi, ou changer ou améliorer la définition d'un terme? Je vais m'en remettre aux légistes qui témoigneront devant vous sur ces questions et dont c'est le travail de rédiger des textes de loi. Je reconnais que ce n'est pas du tout ma spécialité.

Cela étant dit, ce que je propose par rapport aux mesures positives, c'est de prendre les éléments qui sont dans la loi au paragraphe 41(6), qui contient essentiellement les éléments expliquant ce que sont les mesures positives.

Que sont les mesures positives, selon la loi? Elles sont concrètes et adaptées aux besoins et objectifs propres à chacune des collectivités. Elles tiennent compte des objets et des principes énoncés dans la loi. Elles mettent en œuvre de façon effective des engagements prévus. Elles produisent un effet réel et mesurable d'épanouissement. Ce sont toutes des choses qui sont déjà contenues dans la Loi sur les langues officielles que vous avez adoptée. Donc, les rappeler dans le règlement serait déjà un bon début, n'est-ce pas? Cela sert à guider l'action des fonctionnaires et des personnes qui sont appelées à interpréter le règlement.

Est-ce qu'il y a d'autres sortes d'instruments que ce règlement dans lesquels on peut ajouter des méthodes et des directives? Bien sûr que oui. Cela étant dit, dans la hiérarchie des normes fédérales, il y a d'abord la Constitution — la loi suprême du pays —, les lois quasi constitutionnelles ensuite, puis les lois ordinaires, puis les règlements... Les directives, les instructions et les méthodes, qui ne sont pas contraignantes de la même manière qu'un règlement, se trouvent au bas de cette hiérarchie normative. Un règlement est contraignant, parce que c'est de la législation déléguée. C'est l'autorité du Parlement qui est exercée par le gouverneur en conseil, alors que ces autres instruments sont utiles sur le plan administratif, bien sûr, pour réaliser et mettre en œuvre les objectifs, mais ils n'ont pas le même poids normatif que le règlement. C'est pour cela que je crois qu'il faut profiter de cette occasion pour renforcer au maximum le règlement qui sera pris en vertu de la partie VII.

Le président : Merci.

La sénatrice Henkel : Merci d'être parmi nous, messieurs. Bienvenue.

Ma première question concerne l'article 3 du règlement, qui prévoit que chaque fois qu'un ministère fédéral crée, modifie ou abolit une politique, il doit se demander si cette décision peut affecter les communautés de langue officielle en situation minoritaire, mais seulement quand il s'agit, et je cite, d'une « action d'envergure ». Or, personne ne sait vraiment ce que cela veut dire. Fermer le seul bureau fédéral d'une ville francophone et couper le financement d'un organisme communautaire, est-ce une action d'envergure? Si le ministère dit non, il est dispensé de toute analyse. Donc, juridiquement, peut-on corriger cette lacune? Si oui, comment?

Mr. Larocque: I think it can and should be done. You found a very relevant example of the kind of problem that comes up on every page of these regulations. An initiative is a significant action other than a program that is initiated and implemented by one or more federal institutions in carrying out their mandate. That doesn't tell us anything, and clause 3, as you pointed out, talks about significant actions. We need better, more comprehensive and more useful definitions that will really guide decision making.

As I said, yes, it can be done, and yes, it must be done.

Senator Henkel: That leaves the door open to an extremely broad and complex interpretation that could probably lead to inequity.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I would just add that it would be useful to compare this to the notion of regions with significant demand, as in Part IV of the act. It requires federal institutions to provide services in certain areas with significant demand. It's a fairly fuzzy concept and subject to all kinds of interpretation.

There is a regulation that specifically identifies regions with significant demand. That's exactly the kind of thing that could be done here, keeping in mind the differences in context. Regulations could provide a more detailed definition of what a significant decision is. We would have to see proposals to discuss it further, but it's clear that clarifying concepts like this is exactly what regulations are for.

Senator Henkel: The 2023 act contains a chapter entitled "Dialogue and consultation activities, research and evidence-based findings," with specific criteria governing those consultations. The draft regulations don't specify anything in that regard. Yet, in law, the primary function of a regulation is to make a law operational and to turn general obligations into specific and enforceable obligations.

Is it fair to say that the regulations are less ambitious than the act itself, and do they render the act unenforceable? You're smiling, so I'll give you the floor.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I wouldn't go so far as to say it makes the law "unenforceable," but you could say it doesn't make it easily enforceable.

In 2005, a reform of Part VII, sponsored by the late Honourable Senator Jean-Robert Gauthier, enabled Parliament to introduce for the first time the power to make regulations specifying the terms and conditions for implementing Part VII. No regulations have been adopted under this version of the act, although there have been legal proceedings that have resulted in declarations that a federal institution has violated Part VII.

Me Larocque : Il me semble que oui, on peut le faire, et oui, on doit le faire. Vous avez trouvé un exemple très pertinent du genre de problème que l'on retrouve à chaque page de ce règlement. Une initiative est une action d'envergure autre qu'un programme, engagée et mise en œuvre par une ou plusieurs institutions fédérales dans la réalisation de leur mandat. Cela ne nous dit rien, et l'article 3, comme vous dites, parle d'action d'envergure. Il faudrait donc de meilleures définitions, complètes et utiles, qui serviraient vraiment à orienter la prise de décisions.

Je répète : oui, on peut le faire, et oui, on doit le faire.

La sénatrice Henkel : Cela laisse la porte ouverte à une interprétation extrêmement large et complexe, qui pourrait probablement entraîner des inégalités.

Me Labelle Westin-Eastaugh : J'ajouterais tout simplement qu'il serait utile de faire le parallèle avec la notion de région à demande importante qui existe en vertu de la partie IV de la loi. Cette dernière impose l'obligation aux institutions fédérales d'offrir des services dans certains secteurs qui font l'objet d'une demande importante. C'est un concept assez flou et susceptible d'être sujet à toutes sortes d'interprétations.

Il y a un règlement qui précise spécifiquement quelles sont les régions à demande importante. C'est exactement le même type d'exercice auquel on pourrait se livrer ici, en gardant à l'esprit les différences dans le contexte. Un règlement pourrait définir de façon plus détaillée en quoi consiste une décision d'envergure. Il faudrait voir des projets pour en discuter davantage, mais il est clair qu'un règlement sert justement à préciser ce genre de concepts.

La sénatrice Henkel : La loi de 2023 contient un chapitre intitulé « Activités de dialogue et de consultation, recherches et données probantes », avec des critères précis pour encadrer ces consultations. Or, l'avant-projet de règlement n'en précise aucun. Pourtant, en droit, la fonction première d'un règlement est de rendre une loi opérationnelle et de transformer des obligations générales en obligations précises et applicables.

Peut-on dire que le règlement est moins ambitieux que la loi elle-même, et rend-il la loi inapplicable? Vous souriez, donc je vous donne la parole.

Me Labelle Westin-Eastaugh : Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il rend la loi « inapplicable », mais on pourrait dire qu'il ne la rend pas plus facilement applicable.

En 2005, une réforme de la partie VII, parrainée par feu l'honorable sénateur Jean-Robert Gauthier, a permis au législateur d'introduire pour la première fois le pouvoir d'adopter des règlements pour préciser les modalités de mise en œuvre de cette partie VII. Il n'y a aucun règlement qui a été adopté en vertu de cette mouture de la loi, bien qu'il y ait quand même eu des recours judiciaires qui se sont soldés par des

Thus, the law retains its normative force and its binding nature, but it is more difficult to determine whether it has been complied with or violated in a particular context without the benefit of regulations.

Senator Henkel: Thank you.

Senator Patterson: I have a question about the anglophone and francophone communities in Quebec. In your opinion, do the draft regulations sufficiently take into account the specific situation of French as a minority language? Do you have any changes to propose in that regard? They are completely different communities.

Mr. Larocque: Thank you for your question, Senator Patterson. That's the essence of my second recommendation. I find that the regulations, for the most part, deal with French and English, the two official languages, as they should, on an equal basis under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Official Languages Act. They are languages that have equal status, rights and privileges. However, the 2023 act added another dimension to this equality: the days of formal equality are past; now it's time for substantive equality. That's what the law says. What does that mean? It's now possible to differentiate between groups. It doesn't mean giving everyone the same treatment; it means observing the situation on the ground and acting in a way that restores equity between the groups that are being compared.

In response to your question about whether the regulations adequately reflect this aspect of the act, I would say that, in my opinion, they do not.

I noted a few instances where the analyses mention that certain indications relating to immigration or dissemination in French must be taken into account in order to advance scientific knowledge. These factors exist in the act and are repeated in the regulations — which is somewhat useful — but a comprehensive analytical approach is not prescribed, as it would be if a francophone lens were applied.

What do I mean by that? Linda Cardinal has already spoken to you about this at length, and you also have an example in the federal normative corpus, the new policy on francophone immigration adopted by Immigration, Refugees and Citizenship Canada in 2024, which was revised in 2025 to meet the francophone immigration targets.

In that policy, the minister at the time, Marc Miller, explicitly included a francophone lens, an analysis grid that sets out certain specific factors to consider with respect to francophone immigration, factors that reflect what the act states in the

déclarations statuant qu'une institution fédérale aurait violé la partie VII.

Donc, la loi conserve sa force normative et son caractère contraignant, mais il est plus difficile de déterminer si elle a été respectée ou violée dans un contexte particulier si l'on n'a pas le bénéfice d'un règlement.

La sénatrice Henkel : Merci.

La sénatrice Patterson : J'ai une question concernant les communautés anglophone et francophone du Québec. À votre avis, le projet de règlement prend-il suffisamment en compte la situation particulière du français comme langue minoritaire? Avez-vous des changements à proposer à cet égard? Ce sont des communautés complètement différentes.

Me Larocque : Merci de votre question, sénatrice Patterson. C'est l'essence même de ma deuxième recommandation. Je trouve que les règlements, pour la plupart, traitent du français et de l'anglais, les deux langues officielles, comme il se doit, soit de façon égale en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Loi sur les langues officielles. Ce sont effectivement des langues qui ont un statut, des droits et des privilèges égaux. Or, la loi de 2023 est venue ajouter une autre dimension à cette égalité : nous ne sommes maintenant plus dans une logique d'égalité formelle, mais plutôt d'égalité réelle. C'est ce que prescrit la loi. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire qu'on peut se différencier entre les groupes. Cela ne veut pas dire qu'on traite tout le monde de la même manière, mais qu'on peut prendre acte des différences sur le terrain et agir de manière à rétablir l'équité entre les groupes que l'on compare.

À votre question de savoir si le règlement prend suffisamment acte de cet aspect de la loi, je répondrais qu'à mon sens, ce n'est pas le cas.

J'ai constaté qu'il y a quelques instances où l'on mentionne dans les analyses qu'on doit tenir compte de certaines indications par rapport à l'immigration ou à la diffusion en français en vue de l'avancement des savoirs scientifiques. On reflète ces facteurs figurant dans la loi et on les répète dans le règlement — ce qui est plus ou moins utile —, mais on ne prescrit pas une approche globale analytique, comme le ferait une lentille francophone.

Qu'est-ce que j'entends par là? Linda Cardinal vous en a déjà parlé amplement, et vous avez également un exemple qui se trouve dans le corpus normatif fédéral, soit la nouvelle Politique en matière d'immigration francophone dont s'est doté Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada en 2024, politique qui a été révisée en 2025 pour atteindre les fameuses cibles en matière d'immigration francophone.

Dans cette politique, le ministre de l'époque, Marc Miller, a explicitement inclus une lentille francophone, soit une grille d'analyse qui fait en sorte que, lorsque l'on considère l'immigration francophone, il y a certains facteurs spécifiques à

preamble and section 2. Specifically, French is in decline, the demographic weight of the francophonie must be restored and the French language must be protected and promoted. That's what a francophone lens does. It's the approach to achieving the objective. This objective also appears in Part VII, but it is virtually non-existent in the regulations.

The recommendation would be to draw on what Minister Miller did with the policy on francophone immigration and add a francophone lens as an integral part of the analyses that the leaders of federal institutions must do here.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I fully agree with what my esteemed colleague, Professor Larocque, said.

Senator Loffreda: Thank you to our witnesses for being with us this evening.

Mr. Larocque, you mentioned that the regulations were narrow in scope, and you made concrete proposals, the third of which had to do with other flaws. Can you tell us more about the other flaws that you didn't cover during this committee meeting? I would also like Mr. Labelle Westin-Eastaugh to comment on these flaws and respond to your remarks. Thank you.

Mr. Larocque: I would be happy to. Thank you for your question, senator.

They're on the last few pages of the little document that I circulated.

In addition to the absence of a statement of purpose and a francophone lens, there is also a largely symmetrical approach that does not take into account the principle of substantive equality. "Symmetry" still means francophone-anglophone and anglophone-francophone. That's good, it's the bare minimum, but more must be done for French. For example, subsection 4(4) of the proposed regulations could require separate analyses for francophone and anglophone communities, so as not to treat them as a single group in the analyses.

In clauses 5 and 6, there are no language requirements for dialogue and consultation activities. The regulations could specify that dialogue and consultation activities with francophone communities must take place in French. This may seem obvious, but it's not always the case. Sometimes people who show up at consultations aren't proficient in both official languages. Similarly, the regulations could specify that consultations with Quebec's English-speaking communities must be in English. The regulations can contain that level of linguistic specificity.

considérer qui prennent justement acte de ce que la loi souligne dans le préambule et à l'article 2. Ces facteurs sont le fait que le français est en déclin, qu'il faut rétablir le poids démographique de la francophonie et qu'il faut protéger et promouvoir le français. C'est donc ce que fait une lentille francophone : c'est la démarche pour parvenir à l'objectif. Cet objectif est aussi répété dans la partie VII, mais il est presque absent du règlement.

La recommandation serait de s'inspirer de ce que le ministre Miller a fait avec la Politique en matière d'immigration francophone et d'y ajouter une lentille francophone comme partie intégrante des analyses que doivent faire ici les dirigeants des institutions fédérales.

Me Labelle Westin-Eastaugh : J'adopte et je fais miens les commentaires de mon éminent collègue le professeur Larocque.

Le sénateur Loffreda : Merci à nos témoins d'être avec nous ce soir.

Monsieur Larocque, vous avez mentionné que le règlement avait une portée étroite et vous avez fait des propositions concrètes, la troisième portant sur les autres lacunes. Est-ce que vous pourriez parler davantage des autres lacunes que vous n'avez pas couvertes durant cette réunion du comité? Il serait aussi intéressant d'entendre les commentaires de Me Labelle Westin-Eastaugh sur ces lacunes et sur ce qu'il pense de vos propos. Merci.

Me Larocque : Avec plaisir. Merci de votre question, monsieur le sénateur.

Ce sont les dernières pages du petit document que j'ai fait circuler.

En plus de l'absence d'un énoncé d'objet et d'une lentille francophone, il y a également une approche largement symétrique qui ne tient pas compte du principe de l'égalité réelle. Par « symétrie », on parle toujours de francophone-anglophone et anglophone-francophone. C'est bien, il faut au moins faire cela, mais il faut en faire davantage en ce qui a trait au français. Au paragraphe 4(4) du projet de règlement, on pourrait, par exemple, exiger une analyse distincte pour les communautés francophones et anglophones, pour ne pas les traiter en bloc dans les analyses.

Aux articles 5 et 6, on ne retrouve aucune exigence linguistique pour les activités de dialogue et de consultation. On pourrait préciser dans ce règlement que les activités de dialogue et de consultation avec les communautés francophones doivent se dérouler en français. Cela peut sembler évident, mais ce n'est pas toujours le cas. On peut avoir des gens qui se présentent aux consultations et qui ne maîtrisent pas les deux langues officielles. De même, lorsqu'on rencontre les communautés anglophones du Québec, on pourrait préciser que cela doit se dérouler en anglais. Il peut y avoir un niveau de précision linguistique comme celui-là.

Getting back to a recommendation put forward by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada on the subject of dialogues and consultations, people have to be mobilized to participate in the activities the federal government organizes at various times in connection with various initiatives. That costs money, resources and time that non-profits don't always have, so some financial support could be provided to facilitate the effective participation of community organizations in dialogue and consultation activities. That's one thing regulations could provide for: that the government facilitate the meaningful participation of those communities.

We were talking earlier about Treasury Board and its role in federal-provincial-territorial agreements. I see that clause 7 provides no role for Treasury Board in advance of meetings to determine the existence of these language clauses in the agreements. Treasury Board could prepare directives to promote the inclusion of language clauses and increase the likelihood of them being added.

Subclause 7(4) talks about the publication of federal-provincial-territorial agreements, but nothing else, whereas we could include, for example, publishing the agreements in a centralized, public way. As a researcher, I'm very interested in federal-provincial-territorial agreements. I would like to see one every once in a while. They are very hard to find. I have to reach out to my contacts to find one. The language clauses that are decisive for our communities could be analyzed. Having a public, transparent website, where our agreements are published and where the clauses that have been agreed to in the negotiation are made public, is one thing we could do.

Clause 9 provides for a 10-year review of the regulations, as in the act. Regulations are supposed to move faster than legislation, so perhaps doing it every five years would be a better idea, meaning that regulations should be reviewed more regularly than legislation. That's one of my recommendations.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I have a small comment to add regarding agreements with the provinces. On this point, it would be advisable to go further with the regulations and specify categories of agreements where there must be language clauses. I'm thinking in particular of situations like the one that led to the *FFCB* decision before the Federal Court of Appeal, which my colleague Professor Larocque mentioned earlier. The federal government decided to stop providing training services directly to the workforce, instead transferring the services it used to provide to the provinces while continuing to fund them. The services could then be provided by the provincial governments. This is a situation where a service was offered by the federal

Toujours dans le contexte des dialogues et des consultations — et je rebondis sur une recommandation qui avait été faite par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada —, pour participer à ces activités qu'organise le gouvernement fédéral, à différents moments, lors de différentes initiatives, il faut mobiliser des gens. Cela coûte de l'argent, des ressources et du temps que ces organismes sans but lucratif n'ont pas toujours, donc on pourrait prévoir un certain soutien financier pour faciliter la participation effective des organismes communautaires aux activités de dialogue et de consultation. C'est une chose qu'un règlement pourrait prévoir : que le gouvernement facilite la participation réelle de ces communautés.

On parlait plus tôt du Conseil du Trésor et de son rôle dans les ententes fédérales-provinciales-territoriales. À l'article 7, j'ai constaté qu'il n'y a aucun rôle prévu pour le Conseil du Trésor en amont des rencontres pour la détermination de l'existence de ces clauses linguistiques dans les ententes. Il pourrait y avoir des directives préparées par le Conseil du Trésor pour favoriser l'inclusion de ces clauses linguistiques et augmenter les chances qu'elles soient ajoutées.

Au paragraphe 7(4), on parle de la publication des ententes fédérales-provinciales-territoriales, sans plus, alors qu'on pourrait prévoir, par exemple, une publication centralisée et publique de ces accords. Comme chercheur, je m'intéresse beaucoup aux ententes fédérales-provinciales-territoriales. J'aimerais en voir une de temps en temps. Elles sont très difficiles à trouver. Il faut que je sollicite mon réseau de connaissances pour en obtenir une. Elles permettent d'analyser les clauses linguistiques qui sont déterminantes pour nos communautés. Donc, avoir un site Web public et transparent, où nos accords sont publiés et où les clauses qui ont été consenties dans le cadre de la négociation sont rendues publiques, c'est une chose que l'on pourrait faire.

À l'article 9, on prévoit un examen décennal du règlement, comme dans la loi. Un règlement est censé bouger plus vite qu'une loi, alors peut-être que le faire aux cinq ans serait une meilleure proposition, c'est-à-dire qu'on devrait réviser plus régulièrement le règlement que la loi. C'est l'une de mes recommandations.

Me Labelle Westin-Eastaugh : J'ai un petit commentaire à ajouter en ce qui concerne les accords avec les provinces. Sur ce point, il serait opportun d'aller plus loin avec le règlement et de préciser des catégories d'ententes où il doit y avoir des clauses linguistiques. Je pense notamment à des situations comme celle qui a donné lieu à l'arrêt *FFCB* devant la Cour d'appel fédérale, que mon collègue le professeur Larocque a mentionné tout à l'heure. Le gouvernement fédéral avait décidé de cesser d'offrir directement des services de formation à la main-d'œuvre et de transférer les services qu'il offrait auparavant aux provinces, tout en continuant de les financer, pour que ces services soient prodigués par les gouvernements provinciaux. Voilà une

government, where the federal government continued to fund the service and where, in my opinion, it should be mandatory to include language clauses.

In my opinion, obviously not all federal-provincial agreements would necessarily be suitable for the inclusion of language clauses, but there are certain categories that could be determined in advance and that should be defined in the regulations.

The Chair: My question is for Professor Larocque.

You suggested reviewing the regulations sooner than the Official Languages Act, but if the act has weaknesses, how could we improve the regulations a second time without changing the act?

Mr. Larocque: You raise a thorny issue, Mr. Chair. Yes, I would say it depends on what kind of problem it is. If it's a problem that's really structural to the act, of course, you have to wait for Parliament to intervene. However, what the Governor-in-Council does may also be deficient or unambitious, and that's the kind of work that should be done more frequently. Obviously, we must always act within the parameters set by the act, and only Parliament can amend it.

The Chair: I think it was the community organizations that said there was a weakness in the act because it does not define many of the themes we just mentioned. They said that the act would have to be changed and that it would be easier to change the regulations afterwards. I think both can be done.

Mr. Larocque: Both are doable, and then we don't need to wait until the 10 years are up to amend the act either.

The Chair: That's right.

Mr. Larocque: There is nothing to prevent an astute senator from introducing a bill to correct a mistake, with a definition in the Official Languages Act, and it all goes through.

It is clear that the revisions that are built in to the act are positive. Doing it every 10 years would already be an accomplishment, wouldn't it? Especially when you consider that we waited more than 35 years for the last review, between 1988 and 2023. There has been some tinkering with the legislation in the meantime, obviously. By planning to do it every 10 years for the act and every 5 years for the regulations, we ensure that they will be reworked and reviewed at least that often.

situation où un service était offert par le gouvernement fédéral, où ce dernier continuait de financer la prestation du service et où, selon moi, il devrait être obligatoire d'inclure des clauses linguistiques.

À mon avis, évidemment, ce ne sont pas tous les accords fédéraux-provinciaux qui seraient nécessairement propices à l'inclusion de clauses linguistiques, mais il y a certaines catégories que l'on pourrait déterminer d'avance et qui devraient être définies dans le règlement.

Le président : Ma question s'adresse au professeur Larocque.

Vous avez proposé de réviser le règlement plus rapidement que la Loi sur les langues officielles, mais si la loi a des faiblesses, comment pourrait-on améliorer le règlement une deuxième fois, sans changer la loi?

Me Larocque : Vous soulevez un problème épineux, monsieur le président. Effectivement, je vous dirais que cela dépend de quel genre de problème il s'agit. S'il s'agit d'un problème vraiment structuré dans la loi, bien sûr, il faut attendre que le Parlement intervienne, mais ce que le gouverneur en conseil fait peut aussi être défectueux ou manquer d'ambition, et c'est ce genre de travail qui devrait se faire plus fréquemment. Évidemment, on doit toujours agir à l'intérieur des paramètres que fixe la loi, et seul le Parlement peut la modifier.

Le président : Je pense que ce sont les organismes communautaires qui disaient qu'il y a une faiblesse dans la loi, car elle ne définit pas plusieurs des thèmes qu'on vient de mentionner. Ils disaient donc qu'il faudrait changer la loi que ce serait plus facile de changer le règlement par la suite. Donc, je crois que les deux peuvent se faire.

Me Larocque : Les deux se font, puis on n'a pas besoin d'attendre que les 10 ans soient écoulés pour retoucher la loi non plus.

Le président : C'est ça.

Me Larocque : Il n'y a rien qui empêcherait un sénateur perspicace de proposer un projet de loi pour corriger une erreur, avec une définition dans la Loi sur les langues officielles, et que tout cela chemine.

Il est clair que les révisions qui sont programmées dans la loi sont salutaires. Le faire aux 10 ans serait déjà une réussite, n'est-ce pas? Surtout quand on pense qu'on a attendu plus de 35 ans pour la dernière révision, entre 1988 et 2023. Il y a eu des retouches à la loi entretemps, évidemment. En prévoyant de le faire aux 10 ans pour la loi et aux 5 ans pour le règlement, on s'assure qu'on va les retoucher et les revoir à cette fréquence au minimum.

The Chair: Neither panel tonight has talked about federal-provincial-territorial agreements. I think I know the answer, but here is my first question: Do the regulations clearly define the circumstances requiring a language clause?

Mr. Larocque: The answer is no. Everything that is provided for in the act is also provided for in the regulations, because the regulations reiterate the act, and that is one of its problems. The act can afford to be a little more vague in general. The commitment here is to promote the inclusion of language clauses, but the act doesn't go any further and neither do the regulations, unfortunately. As my colleague Professor Labelle Westin-Eastaugh said, we could provide for the circumstances, and also when it would be desirable and necessary to include them.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I agree with my colleague.

The Chair: You are saying that you could have added another recommendation about the categories of agreements where the language clause should be applied?

Mr. Larocque: Absolutely. I could have added something else, if I had had more time to prepare for today's meeting.

I still noted a number of things, but yes, I completely agree with you, Mr. Chair. This is an issue I wish I had added to my list, had I had more presence of mind.

The Chair: This is very important for our provinces and territories, and especially for our minority communities located there. What agreements are we talking about? Are they purely provincial and territorial, or are they national as well, in different areas?

Mr. Larocque: There are many permutations, but these are agreements that have an impact on the communities and that affect their vitality and their opportunities to thrive. That's the issue.

What could it cover? It could cover all the priority sectors: education, justice, immigration and health. There should be language clauses in all these sectors.

Senator Henkel: In the same vein, the regulations ask federal departments to do what they can to include language protections in their agreements with the provinces, for example, when Ottawa transfers billions of dollars to the provinces for health, education or social services. However, what happens if a province refuses to include a clause to protect French-language services, for example, in a federal funding agreement? If a

Le président : Les deux groupes de ce soir n'ont pas parlé des ententes fédérales-provinciales-territoriales. Je pense connaître la réponse, mais voici ma première question : le règlement définit-il clairement les circonstances requérant une clause linguistique?

Me Larocque : La réponse est non. Tout ce qui est prévu dans la loi est aussi dans le règlement, parce que le règlement — c'est l'un de ses problèmes — répète la loi. La loi peut se permettre d'être un peu plus vague en général. L'engagement, ici, vise à favoriser l'inclusion de ces clauses linguistiques, mais la loi ne va pas plus loin et le règlement non plus, malheureusement. Comme le disait mon collègue le professeur Labelle Westin-Eastaugh, on pourrait prévoir les circonstances, et aussi quand il serait souhaitable et nécessaire d'en inclure.

Me Labelle Westin-Eastaugh : Je suis d'accord avec mon collègue.

Le président : Vous êtes en train de dire que vous auriez pu ajouter une autre recommandation en lien avec les catégories d'ententes où l'on devrait appliquer la clause linguistique?

Me Larocque : Tout à fait. J'aurais pu ajouter autre chose, si j'avais eu plus de temps pour me préparer pour la réunion d'aujourd'hui.

J'ai quand même relevé plusieurs choses, mais oui, je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président : ce serait une question que j'aurais voulu ajouter à ma liste, si j'avais eu plus de présence d'esprit.

Le président : C'est très important pour nos provinces et territoires, et surtout pour nos communautés en situation minoritaire dans ces provinces et territoires. De quelles ententes est-ce qu'on parle? Des ententes purement provinciales et territoriales, ou également à l'échelle nationale, dans différents secteurs?

Me Larocque : Les permutations sont nombreuses, mais ce sont des ententes qui ont un impact dans les communautés et qui affectent la vitalité de ces communautés et leurs possibilités d'épanouissement. C'est l'enjeu.

Sur quoi cela peut-il porter? Cela pourrait porter sur tous les secteurs prioritaires : éducation, justice, immigration, santé. Dans tous ces secteurs, il devrait y avoir des clauses linguistiques.

La sénatrice Henkel : Dans la même veine, le règlement demande aux ministères fédéraux de faire leur possible pour inclure des protections linguistiques dans leurs accords avec les provinces, par exemple lorsqu'Ottawa transfère des milliards de dollars aux provinces pour la santé, pour l'éducation ou les services sociaux. Cependant, qu'est-ce qui se passe si une province refuse d'inclure une clause visant à protéger les

linguistic community is adversely affected, what kind of recourse can it expect?

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I think the issue will need to be carefully analyzed, but a parallel could once again be drawn with the *FFCB* decision. I haven't read the decision in a while, but if I remember correctly, the Federal Court of Appeal concluded that transferring the service to a province without including a language clause violated section 7. The court ordered the minister to terminate the agreement and negotiate a new one that complies with the obligations provided for under section 7, including a language clause, I imagine.

That's one possibility here. The act could be interpreted as prohibiting federal ministers, in some circumstances, from reaching agreements that don't include language clauses, which would invalidate such agreements. To find out whether this is something that could be done under the new act, a more thorough analysis would have to be done. I can't do that right here. I think there is a possibility.

Senator Henkel: Thank you.

Mr. Larocque: I think it would be a shame to always turn to the courts, as we had to do with the *FFCB* decision, to correct something that should have been anticipated with clear instructions in regulations or with the upstream participation of the Treasury Board Secretariat before the agreements were negotiated. The federal interlocutors should have been reminded of the importance and relevance of including language clauses.

While negotiating with their provincial and territorial counterparts, they should also be reminded of the importance of these issues for the communities living in the provinces and territories. They need to be reminded of how much it is in everyone's interest to ensure the vitality of these communities, which this type of agreement is meant to promote. This kind of frank conversation needs to take place whenever there is an opportunity to include a language clause in intergovernmental negotiations.

Senator Henkel: Thank you.

The Chair: Mr. Larocque, earlier you mentioned the rights holders. Does the fact that the Official Languages Act is quasi-constitutional have an impact on the content of the regulations?

Mr. Larocque: Excellent question. I would like to hear what my colleague has to say on the matter. I believe that if a quasi-constitutional act confers a power delegated by legislation, it would be a regulation. A regulation is delegated legislation. That would mean that the regulation would also have special

services en français, par exemple dans un accord de financement fédéral? Pour la communauté linguistique qui sera lésée, quel genre de recours peut-elle s'attendre à avoir?

Me Labelle Westin-Eastaugh : Je pense que la question aurait besoin d'être analysée avec soin, mais on pourrait faire un parallèle, encore une fois, avec l'arrêt *FFCB*. Cela fait un moment que je n'ai pas lu la décision, mais si j'y vais de mémoire, la Cour d'appel fédérale a conclu que le fait d'avoir transféré le service à la province, sans l'inclusion d'une clause linguistique, était une violation de la partie VII, et la cour a ordonné au ministre de résilier l'entente et de négocier une nouvelle entente respectant les obligations prévues en vertu de la partie VII — en incluant une clause linguistique, on imagine.

C'est une possibilité qui pourrait exister ici. On pourrait interpréter la loi comme interdisant aux ministères fédéraux, dans certaines circonstances, de conclure des ententes n'incluant pas de clauses linguistiques, ce qui permettrait d'invalider de telles ententes. Pour savoir si c'est quelque chose qui pourrait être fait en vertu de la nouvelle loi, il faudrait une analyse plus détaillée que je ne peux faire sur le coup. La possibilité existe, selon moi.

La sénatrice Henkel : Merci.

Me Larocque : J'ajouterais que ce serait dommage qu'on doive toujours se tourner vers les tribunaux, comme on a dû le faire dans l'arrêt *FFCB*, pour rectifier quelque chose qui aurait pu être prévenu avec des directives claires dans un règlement ou avec la participation en amont du Secrétariat du Conseil du Trésor, avant la négociation des ententes, pour rappeler aux interlocuteurs fédéraux l'importance d'inclure des clauses linguistiques et la pertinence de le faire.

Il faudrait aussi que les négociations avec leurs homologues provinciaux et territoriaux se fassent en rappelant l'importance de ces enjeux pour les communautés qui habitent dans ces provinces et territoires, et à quel point il est dans l'intérêt de tout le monde de veiller à la vitalité de ces communautés, que ce genre d'entente a pour objet de promouvoir. C'est le genre de conversation franche qu'il faudrait avoir chaque fois qu'il y a une occasion d'inclure une clause linguistique dans une telle négociation intergouvernementale.

La sénatrice Henkel : Merci.

Le président : Monsieur Larocque, vous avez mentionné plus tôt les ayants droit. Est-ce que le fait que la Loi sur les langues officielles est une loi quasi constitutionnelle a des impacts sur le contenu des règlements?

Me Larocque : Excellente question. J'aimerais entendre ce que mon collègue a à dire à ce sujet. Il me semble que si la loi quasi constitutionnelle confère un pouvoir délégué de législation, ce serait un règlement. Un règlement, c'est la législation déléguée. Il s'ensuivrait que ce règlement aurait aussi une

resonance. As we've been saying since the beginning of the session, these regulations are very important and long awaited.

Are they long awaited because that's how the commitments made by the government in the act are operationalized? Are the regulations so important because the commitments were made under a quasi-constitutional act? Perhaps. I will defer to my colleague.

Certainly, as I said in my opening remarks, this standard is critically important to the communities. These are not just any old regulations. They have been awaited for too long, and that is why they need to be properly done, with the teeth and weight that the communities need.

Mr. Labelle Westin-Eastaugh: I would add that the concept of a quasi-constitutional statute is fundamentally a principle of interpretation. It's a principle that says that it is presumed that Parliament does not intend to repeal or amend a quasi-constitutional statute, unless it does so explicitly. A quasi-constitutional statute will supersede a previous one. It will take precedence. It is, in a way, more important.

Regulations derive their normative force from their enabling legislation, so regulations adopted under a quasi-constitutional statute should, in principle, have the same precedence over other statutes.

Practically, what that means is that it's an act that seeks to implement principles drawn from the Constitution itself, to implement constitutional obligations. The way the act is interpreted and implemented must be guided by these obligations.

The Governor-in-Council or the Treasury Board Secretariat should approach the regulatory drafting exercise in this spirit. Otherwise, it is a matter of interaction with other acts or regulations.

The Chair: Thank you.

Senator Gerba: I would like some clarification. Mr. Larocque, you mentioned that you don't have access to federal-provincial agreements and, if that's the case, that means we can't even know whether the agreements contain language clauses. Who has access to the agreements?

Mr. Larocque: The Treasury Board Secretariat has access to them. I would hope that there is a central database in the government for these agreements, but I don't know.

résonance particulière. C'est ce qu'on s'évertue à dire depuis le début de la session : ce règlement est très important et attendu depuis longtemps.

Est-ce qu'il est attendu depuis longtemps parce que c'est comme cela qu'on opérationnalise les engagements pris par le gouvernement dans la loi? Est-ce que le règlement est aussi important parce que la loi en vertu de laquelle il est pris est une loi quasi constitutionnelle? Peut-être. Je lance la balle à mon collègue.

Assurément, comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, c'est une norme d'une importance capitale pour les communautés. Ce règlement, ce n'est pas n'importe quel règlement; il est attendu depuis trop longtemps et c'est pour cela qu'il est important qu'il soit bien fait et qu'il ait le mordant et le poids dont les communautés ont besoin.

Me Labelle Westin-Eastaugh : J'ajouterais qu'à la base, la notion d'une loi quasi constitutionnelle, c'est un principe d'interprétation. Donc, c'est un principe qui dit que, pour une loi quasi constitutionnelle, on présume que le législateur n'a pas l'intention de l'abroger ou de la modifier, à moins de le faire explicitement. Donc, une loi quasi constitutionnelle va primer une loi antérieure. Elle aura préséance. Elle est, en quelque sorte, plus importante.

Un règlement tire sa force normative de sa loi habilitante, donc un règlement adopté en vertu d'une loi quasi constitutionnelle devrait, en principe, avoir la même préséance vis-à-vis des autres lois.

D'un point de vue pragmatique, ce que cela veut dire, c'est que c'est une loi qui cherche à mettre en œuvre des principes tirés de la Constitution elle-même, de mettre en œuvre des obligations constitutionnelles. Ce sont ces obligations qui doivent guider l'interprétation de la loi et la mise en œuvre de la loi.

C'est dans cet esprit que le gouverneur en conseil ou le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait aborder l'exercice de rédaction du règlement. Pour le reste, c'est une question d'interaction avec d'autres lois ou d'autres règlements.

Le président : Merci.

La sénatrice Gerba : J'aimerais avoir une précision. Monsieur Larocque, vous avez mentionné que vous n'aviez pas accès aux ententes fédérales-provinciales et, si c'est le cas, cela veut dire qu'on ne peut même pas savoir si les clauses linguistiques se trouvent dans ces ententes. Qui a accès à ces ententes?

Me Larocque : Le Secrétariat du Conseil du Trésor y a accès. J'ose espérer qu'il existe une base de données centrale au gouvernement en ce qui concerne ces ententes, mais je ne le sais pas.

One thing I know is that there is no publicly available list. If it exists, let me know so I can refer to it. I'm very interested in it for my research. Every time I tried to find it myself or asked my research assistants to find it, everyone came back empty-handed. It's not that easy to find.

When I was able to get my hands on it, it was through informal contacts, not through official channels. What I would like to see as a research tool We were talking about evidence in the previous panel. The evidence is in this kind of document that we can refer to. However, we could conduct studies not by looking at a language clause, but at all language clauses and the way they were drafted. Are there conditions attached to them? If so, which ones? That kind of analysis would be worthwhile and informative. Unfortunately, to be able to do these analyses, you have to have access to the agreements themselves.

Senator Gerba: Are you making a recommendation along those lines?

Mr. Larocque: It's more of a wish. It's not a recommendation, but certainly a wish. It's something I would like to see. A university professor is not the only one asking for this. The FCFA has asked for it several times, as has TALQ. This has been a long-standing issue for a number of stakeholders.

Senator Gerba: Yes, because, to go back to Senator Henkel's earlier question, if you have to take legal action or seek legal remedy and you don't have access to the clauses, you're going nowhere.

Mr. Larocque: It can be very difficult. The clauses can be produced in the disclosure of court proceedings to prepare for a hearing, but that should not be necessary. It's an agreement between governments. We are not talking about military secrecy or confidential matters. They should be accessible.

Senator Gerba: Thank you.

The Chair: Thank you both for being with us this evening, with your opening remarks and your answers to our questions. It's much appreciated.

(The committee continued in camera.)

Chose certaine, je sais qu'il n'existe pas de liste qui est accessible au public. Si cela existe, qu'on me le dise afin que je puisse la consulter; cela m'intéresse beaucoup pour ma recherche. Chaque fois que j'ai tenté moi-même de la trouver ou que j'ai demandé à mes assistants de recherche de la trouver, tout le monde est revenu bredouille de cette chasse. Ce n'est pas quelque chose qui est facile à trouver.

Quand j'ai pu mettre la main dessus, cela a été par des contacts officieux, et non par des voies officielles. Ce que je voudrais voir comme outil de recherche... On parlait de données probantes avec le groupe précédent; bien que les données probantes se trouvent notamment dans ce genre de document que l'on peut consulter, les études qu'on pourrait mener en regardant non pas une clause linguistique, mais toutes les clauses linguistiques et la manière dont elles ont été rédigées... Est-ce qu'elles sont assorties de conditions? Si oui, lesquelles? Ce genre d'analyse serait importante et éclairante. Malheureusement, pour être en mesure de faire ces analyses, il faut avoir accès aux ententes elles-mêmes.

La sénatrice Gerba : Donc, est-ce que vous formulez une recommandation en ce sens?

Me Larocque : C'est plutôt un souhait. Ce n'est pas une recommandation, mais certainement un souhait. C'est quelque chose que j'aimerais voir. Ce n'est pas simplement un professeur d'université qui le demande; la FCFA l'a demandé à plusieurs reprises et TALQ aussi. C'est une question qui intéresse plusieurs acteurs depuis longtemps.

La sénatrice Gerba : Oui, parce que, pour revenir à la question que la sénatrice Henkel a posée tout à l'heure, si l'on doit engager une poursuite ou un recours et si on n'a pas accès à ces clauses, on ne va nulle part.

Me Larocque : Cela peut être très difficile. Ça peut être produit en divulgation de procédure en cour pour se préparer pour l'audience, mais c'est quelque chose qu'on ne devrait pas avoir à faire. C'est une entente entre gouvernements. On ne parle pas de secret militaire ou de questions confidentielles. Cela devrait être accessible.

La sénatrice Gerba : Merci.

Le président : Merci à vous deux d'avoir été parmi nous ce soir, avec vos mots d'introduction et vos réponses à nos questions. C'est très apprécié.

(La séance se poursuit à huis clos.)