

T-1909-04  
2005 FC 987

T-1909-04  
2005 CF 987

**Raymond Desrochers and Corporation de Développement Économique Communautaire CALDECH** (*Applicants*)

v.

**Industry Canada, the Government of Canada and the Attorney General of Canada** (*Respondents*)

and

**Official Languages Commissioner** (*Intervener*)

*INDEXED AS: DESROCHERS v. CANADA (INDUSTRY) (F.C.)*

Federal Court, Harrington, J.—Ottawa, May 16 and 17; July 15, 2005.

*Official Languages — Application for remedy under Official Languages Act (Act), s. 77(4) for breach of rights — Industry Canada responsible for Community Futures Program under which funds locally operated not-for-profit Community Futures Development Corporations (CFDCs) — CFDCs delivering variety of programs, services regarding community economic development, small business growth — Applicants based in Penetanguishene in Simcoe County where French linguistic minority — CFDC in Penetanguishene, North Simcoe, independent contractor, but FedNor, arm of Industry Canada created to administer program, having ultimate control — Applicants filing complaint with Official Languages Commissioner that Industry Canada failed to provide equal services in French under Community Futures Program — Commissioner finding Industry Canada in breach of Act, s. 22 — Whether Act applicable to case — Whether French-speaking minority in northern section of Simcoe County being offered services equal to those of English-speaking majority under Community Futures Program — Act having quasi-constitutional status, imposing requirements on federal institutions — Part IV of Act “Communications with and Services to the Public” applicable, not Part VII “Advancement of English and French” — North Simcoe rendering services on behalf of Industry Canada — Industry Canada statutorily obliged to ensure North Simcoe providing equal services in both official languages under Act, s. 25 — “Equal” not necessarily identical — Public’s right to obtain services in French restricted to institutions; not extending to dealing with individuals in French — Evidence showing North Simcoe complying with requirements of Act.*

**Raymond Desrochers et Corporation de développement économique communautaire CALDECH** (*demandeurs*)

c.

**Industrie Canada, le gouvernement du Canada et le procureur général du Canada** (*défendeurs*)

et

**Commissaire aux langues officielles** (*intervenant*)

*RÉPERTORIÉ: DESROCHERS c. CANADA (INDUSTRIE) (C.F.)*

Cour fédérale, juge Harrington—Ottawa, 16 et 17 mai; 15 juillet 2005.

*Langues officielles — Demande de réparation fondée sur l’art. 77(4) de la Loi sur les langues officielles (la Loi) pour violation des droits — Industrie Canada est responsable du Programme de développement des collectivités dans le cadre duquel sont financés des organismes sans but lucratif locaux appelés «sociétés d’aide au développement des collectivités (SADC)» — Les SADC offrent une grande variété de programmes et de services dans les domaines du développement économique communautaire et de la croissance des petites entreprises — Les demandeurs sont installés à Penetanguishene, dans le comté de Simcoe, où vit une minorité francophone — La SADC de Simcoe Nord, située à Penetanguishene, est un entrepreneur indépendant, mais c’est FedNor, un organisme d’Industrie Canada créé pour administrer le Programme de développement des collectivités, qui exerce le contrôle au bout du compte — Les demandeurs se sont plaints au commissaire aux langues officielles du fait qu’Industrie Canada n’offrait pas des services égaux en français et en anglais dans le cadre du Programme de développement des collectivités — Le commissaire a déterminé qu’Industrie Canada contrevenait à l’art. 22 de la Loi — La Loi s’applique-t-elle en l’espèce? — La minorité francophone du nord du comté de Simcoe a-t-elle droit à des services égaux à ceux offerts à la majorité anglophone dans le cadre du Programme de développement des collectivités? — La Loi a un statut quasi constitutionnel et elle impose des exigences pratiques aux institutions fédérales — La partie IV de la Loi, «Communications avec le public et prestation des services» s’applique, mais non la partie VII, «Promotion du français et de l’anglais» — La SADC de Simcoe Nord fournit des services pour le compte d’Industrie Canada — Industrie Canada est tenu par l’art. 25 de la Loi de veiller à ce que la SADC de*

*Constitutional Law—Charter of Rights—Language Rights — Application for remedy under Charter, s. 24 for breach of language rights—No evidence rights breached—Community Futures Development Corporation (North Simcoe) providing equal services in French and English on behalf of Industry Canada.*

This was an application for a remedy under subsection 77(4) of the *Official Languages Act* (Act), for breach of rights and, in the case of the applicant Raymond Desrochers, under section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter) for breach of his language rights. Raymond Desrochers is the president of his co-applicant Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de l'Huronie (CALDECH), a not-for-profit corporation, the aim of which is to ensure greater participation by the region's French speakers in the local economy. In 2000, Raymond Desrochers and CALDECH complained to the Official Languages Commissioner that Industry Canada had breached its obligations under the Act by failing to provide equal services in French with respect to its Community Futures Program, a still current small-business-oriented program, which provides information, counselling and financing, community economic development and strategic planning. Under the program, Industry Canada funds locally operated not-for-profit Community Futures Development Corporations (CFDCs). The CFDC serving Penetanguishene, where Raymond Desrochers and CALDECH are based, is known as North Simcoe Community Futures Development Corporation/Simcoe Nord Société d'aide au développement des collectivités (North Simcoe). The Office of the Commissioner of Official Languages agreed with the thrust of the applicants' allegations. It made four recommendations to Industry Canada and followed up in June 2003 and in August 2004. The Office reported that despite improvement, the French-speaking community in the northern part of Simcoe County was still not receiving equal services with respect to the Community Futures Program. Following the filing of the 2004 report, Raymond Desrochers and CALDECH commenced proceedings against Industry Canada in the Federal Court asking that Industry Canada compensate CALDECH for the cost of rendering past Community Futures Program services and seeking future funding. The issues were: whether the Official Languages Act or Charter applied and, if so, whether any rights had been breached; and whether the French-speaking minority in the northern section of Simcoe

*Simcoe Nord fournisse des services égaux dans les deux langues officielles — «Égal» ne signifie pas nécessairement identique — Le droit du public d'obtenir des services en français n'existe qu'à l'égard des institutions et ne comprend pas le droit de communiquer en français avec des personnes — La preuve démontre que la SADC de Simcoe Nord s'est conformée aux exigences de la Loi.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits linguistiques — Demande de réparation fondée sur l'art. 24 de la Charte pour violation des droits linguistiques — Aucune preuve de violation — La SADC de Simcoe Nord fournit des services égaux en français et en anglais pour le compte d'Industrie Canada.*

Il s'agissait d'une demande de réparation fondée sur le paragraphe 77(4) de la *Loi sur les langues officielles* (la Loi) pour violation des droits et, dans le cas du demandeur Raymond Desrochers, sur l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) pour violation de ses droits linguistiques. M. Desrochers est le président du codemandeur, le Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie (CALDECH), un organisme sans but lucratif dont la mission est d'assurer une plus grande participation des francophones à l'économie locale. En 2000, M. Desrochers et le CALDECH se sont plaints au commissaire aux langues officielles (le commissaire) du fait qu'Industrie Canada ne respectait pas les obligations que lui imposait la Loi parce qu'il n'offrait pas des services égaux en français et en anglais dans le cadre du Programme de développement des collectivités, un programme destiné aux petites entreprises qui fournit des renseignements, des conseils et du financement, favorise le développement économique communautaire et offre des services de planification stratégique. Dans le cadre de ce programme, Industrie Canada finance des organismes sans but lucratif locaux appelés «sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)». La SADC de Penetanguishene, où M. Desrochers et le CALDECH sont installés, est connue sous le nom de North Simcoe Community Futures Development Corporation/Simcoe Nord Société d'aide au développement des collectivités (la SADC de Simcoe Nord). Le commissariat aux langues officielles a souscrit en général aux allégations des demandeurs et a formulé quatre recommandations à l'intention d'Industrie Canada. Il a ensuite contrôlé la mise en œuvre des recommandations en juin 2003 et, de nouveau, en août 2004. Le commissariat a signalé que, malgré des améliorations, la collectivité francophone du nord du comté de Simcoe ne recevait toujours pas des services égaux dans le cadre du Programme de développement des collectivités. Après le dépôt du rapport de 2004, M. Desrochers et le CALDECH ont intenté en Cour fédérale une action contre Industrie Canada afin que celui-ci indemnise le CALDECH des frais liés à la prestation des services dans le cadre du Programme de

County was being offered services equal to those of the English-speaking majority under the Community Futures Program.

*Held*, the application should be dismissed.

Subsections 16(1) and 20(1) of the Charter constitutionally protect the use of French and English “in all institutions of the Parliament and government of Canada.” The *Official Languages Act* has been characterized as having quasi-constitutional status, meaning that the written text must be interpreted in a manner particularly sensitive to our unwritten Constitution and to the history of English- and French-speaking minorities. The Act is more than just a statement of principles—it imposes practical requirements on federal institutions.

Although the Official Languages Commissioner’s reports into the applicants’ complaints dealt with Part IV, “Communications with and Services to the Public” and Part VII, “Advancement of English and French” of the Act, Part VII did not apply in this case. Under the Act, section 22, a federal institution has the duty to ensure that any member of the public in Canada can communicate with and receive available services from federal institutions in either official language where there is a significant demand. There is a significant demand in the northern part of Simcoe County. Moreover, it was agreed that both applicants are members of the public and that “service” means equal service. Under section 25, that duty is extended to persons or organizations providing services on behalf of the institution. The Commissioner argued that since Industry Canada was directly providing the services, under section 22, it had the duty to ensure that the public could communicate with and obtain available services from it in either official language. Industry Canada argued that it did not deal with the ultimate beneficiaries of the Program and that North Simcoe provided services not on its behalf but for FedNor, the arm of Industry Canada created to fund community projects and other initiatives and to administer the Community Futures Program throughout northern and rural Ontario. North Simcoe is an independent contractor, but FedNor has ultimate control. Therefore, the principle that a private entity is subject to the Charter and to the Act when it performs a governmental action or implements a specific governmental policy or program so long as the government retains responsibility for the entity applied in this case. North Simcoe was implementing a specific governmental policy or program, the Community Futures Program. As a result, under section 25 of the Act, Industry Canada was statutorily obliged to ensure that North Simcoe

développement des collectivités dans le passé et finance ces services à l’avenir. Les questions en litige étaient les suivantes: la Loi ou la Charte s’appliquaient-elles et, dans l’affirmative, quels droits ont été violés; la minorité francophone du nord du comté de Simcoe avait-elle droit à des services égaux à ceux offerts à la majorité anglophone dans le cadre du Programme de développement des collectivités?

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

Les paragraphes 16(1) et 20(1) de la Charte assurent une protection constitutionnelle à l’emploi du français et de l’anglais «dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada». La Loi a été qualifiée de texte quasi constitutionnel, ce qui signifie qu’elle doit être interprétée d’une manière qui tient particulièrement compte de notre constitution non écrite et du passé des minorités francophone et anglophone. La Loi va au-delà d’un énoncé de principes: elle impose des exigences pratiques aux institutions fédérales.

Bien que les rapports du commissaire concernant les plaintes des demandeurs traitent à la fois de la partie IV, «Communications avec le public et prestation des services», et de la partie VII, «Promotion du français et de l’anglais» de la Loi, cette dernière partie ne s’appliquait pas en l’espèce. Aux termes de l’article 22 de la Loi, une institution fédérale doit veiller à ce que le public puisse communiquer avec elle, et en recevoir les services, dans l’une ou l’autre des langues officielles lorsqu’il y a une demande importante. Or, il existe une telle demande dans la partie nord du comté de Simcoe. De plus, il n’était pas contesté que les deux demandeurs sont des membres du public et que le terme «services» signifie des services égaux. Aux termes de l’article 25, cette obligation s’étend aux tiers qui fournissent des services pour le compte de l’institution. Le commissaire a convenu que, comme Industrie Canada fournissait directement les services, il avait, aux termes de l’article 22, l’obligation de veiller à ce que le public puisse communiquer avec lui, et en recevoir les services, dans l’une ou l’autre des langues officielles. Industrie Canada prétendait qu’il ne traitait pas directement avec les bénéficiaires du Programme de développement des collectivités et que la SADC de Simcoe Nord ne fournissait pas les services pour son compte, mais pour celui de FedNor, un organisme d’Industrie Canada qui finance des projets communautaires et d’autres initiatives et administre le Programme de développement des collectivités partout dans le nord et dans les régions rurales de l’Ontario. La SADC de Simcoe Nord est un entrepreneur indépendant, mais c’est FedNor qui exerce le contrôle au bout du compte. Par conséquent, le principe selon lequel une entité privée dont le gouvernement conserve la responsabilité est assujettie à la Charte et à la Loi lorsqu’elle exécute des actes gouvernementaux ou met en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé s’appliquait en

provided equal services in both official languages the same as if it was providing the services itself. Since section 25 applied, section 22 did not apply. When it entered into an agreement with North Simcoe, Industry Canada could not contract out of its official language and Charter obligations.

The issue of whether Industry Canada, as a federal institution, failed to ensure that the services provided and made available by North Simcoe were equal in English and in French under section 25 of the Act had to be examined on the facts in place when the proceedings were filed in October 2004. At that point, North Simcoe had a bilingual receptionist, a French-speaking loan officer, a French-speaking loan committee and a number of French-speaking directors. It also had a bilingual library and website. Three incidents regarding French services were worth mentioning. The receptionist working at North Simcoe was bilingual but the employees' direct line could only be accessed in English. It was not a requirement that North Simcoe's employees be bilingual. Providing the telephone numbers of unilingual English speakers did not constitute a breach of the Act. North Simcoe's Director General was unilingual Anglophone. The distinction between a federal institution and an individual must be drawn. The public has the right to deal with North Simcoe in French but not with certain individuals. Finally, according to the Commissioner's reports, North Simcoe offered training sessions in English only. Despite attempts to offer workshops and seminars in French, they were usually cancelled due to lack of participation. Each information session North Simcoe offered did not have to be bilingual. "Equal" does not necessarily mean identical. The evidence was insufficient to establish that there was a breach of Part IV of the Act or of any Charter rights.

The Commissioner's 2004 report stated that services offered in French by North Simcoe were not of equal quality to those provided in English. Moreover, it stated that additional measures were still needed to produce tangible results in order that North Simcoe fully respect the Act. The concept of "equal" and the intensity of North Simcoe's obligations had to be established to determine whether North Simcoe fully complied with the Act's requirements. Raymond

l'espèce. En effet, la SADC de Simcoe Nord mettait en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé: le Programme de développement des collectivités. Par conséquent, Industrie Canada avait, aux termes de l'article 25 de la Loi, l'obligation de s'assurer que la SADC de Simcoe Nord fournissait des services égaux dans les deux langues officielles, comme s'il fournissait lui-même ces services. Comme l'article 25 s'appliquait, l'article 22 ne s'appliquait pas. Industrie Canada ne pouvait, dans l'entente qu'il a conclue avec la SADC de Simcoe Nord, déroger à ses obligations en matière de langues officielles et à celles que lui impose la Charte.

La question de savoir si Industrie Canada a omis de veiller à ce que la SADC de Simcoe Nord offre des services égaux en français et en anglais, comme toute institution fédérale a l'obligation de le faire suivant l'article 25 de la Loi, devait être examinée en fonction des faits tels qu'ils existaient au moment du dépôt de la poursuite en octobre 2004. À l'époque, la SADC de Simcoe Nord avait une réceptionniste bilingue, un responsable des prêts francophone, un comité de prêts francophone et plusieurs administrateurs francophones; en outre, sa bibliothèque et son site Web étaient bilingues. Trois incidents ayant trait à la fourniture des services en français devaient être mentionnés. La réceptionniste de la SADC de Simcoe Nord était bilingue, mais il était possible d'avoir accès à la ligne directe des employés en anglais seulement. Il n'était pas obligatoire que les employés de la SADC de Simcoe Nord soient bilingues. Le fait de donner les numéros de téléphone d'unilingues anglophones n'était pas contraire à la Loi. La directrice générale de la SADC de Simcoe Nord était une unilingue anglophone. Il faut faire une distinction entre une institution fédérale et une personne. Le public a le droit d'employer le français dans ses rapports avec la SADC de Simcoe Nord, mais non dans ses rapports avec certaines personnes. Finalement, selon les rapports du commissaire, la SADC de Simcoe Nord a offert des séances de formation en anglais seulement. Malgré les efforts faits pour offrir des ateliers et des séminaires en français, ceux-ci étaient habituellement annulés faute de participants. Chaque séance d'information offerte par la SADC de Simcoe Nord n'avait pas à être bilingue. «Égal» ne signifie pas nécessairement identique. La preuve était insuffisante pour conclure que la partie IV de la Loi ou l'un ou l'autre des droits garantis par la Charte n'avait pas été respecté.

Le rapport de 2004 du commissaire indiquait que les services fournis en français par la SADC de Simcoe Nord n'étaient pas d'une qualité équivalente à ceux offerts en anglais et que des mesures supplémentaires étaient toujours nécessaires pour produire des résultats tangibles afin que la SADC de Simcoe Nord respecte pleinement la Loi. Le concept d'«égalité» et l'intensité des obligations de la SADC de Simcoe Nord devaient être établis pour déterminer si celle-ci

Desrocher's concept of "equal service" reflected his fear of assimilation. In fact, he wanted North Simcoe to be a culturally French institution run by a French minority. However, equal service does not require that an institution be run by the official language minority. Section 22 of the Act requires a federal institution to communicate in both languages and to render equal services in both languages. Under section 25, a third party who renders those self-same services is subject to the same obligation, not to a different obligation. The intensity of North Simcoe's obligation could be no greater than the obligation falling upon Industry Canada itself. An obligation of result is more intense than an obligation of means, which is satisfied if objective best efforts are used. North Simcoe was able to communicate with the public in French and it provided equal services, even though it was not as successful as the applicants had wanted. If Industry Canada was not satisfied with North Simcoe's results, it could withdraw its mandate, fund additional staff or administer the program directly. Much of what the applicants sought pertained to Part VII of the Act. Decisions in that regard, such as funding CALDECH to carry out the responsibilities of a CFDC throughout Simcoe County, could only be made by Parliament and the Executive, not by the courts.

se conformait pleinement à la Loi. L'idée que M. Desrochers se faisait de l'«égalité de services» reflétait sa crainte d'assimilation. En fait, il voulait que la SADC de Simcoe Nord soit une institution culturellement francophone administrée par une minorité francophone. L'égalité de services n'exige toutefois pas qu'une institution soit administrée par la minorité de langue officielle. L'article 22 de la Loi exige d'une institution fédérale qu'elle communique et fournisse des services égaux dans les deux langues. L'article 25 impose exactement la même obligation au tiers qui fournit les mêmes services. L'intensité de l'obligation incombant à la SADC de Simcoe Nord ne pouvait pas être plus grande que celle imposée à Industrie Canada lui-même. Une obligation de résultat est plus intense qu'une obligation de moyens, laquelle est remplie si, objectivement, tous les efforts sont faits à cette fin. La SADC de Simcoe Nord était capable de communiquer en français avec le public et elle fournissait des services égaux, même si ce n'était pas avec autant de succès que les demandeurs le souhaitaient. Si Industrie Canada n'était pas satisfait du rendement de la SADC de Simcoe Nord, il pouvait lui retirer son mandat, financer l'embauche d'employés additionnels ou administrer le programme directement. Une grande partie des prétentions des demandeurs avaient trait à la partie VII de la Loi. C'est au Parlement et au pouvoir exécutif, et non aux tribunaux, qu'il appartient de rendre des décisions à cet égard, comme celle de financer le CALDECH pour que celui-ci exerce les fonctions d'une SADC dans tout le comté de Simcoe.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 15(1), 16(1), 20(1), 23, 24, 32.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 133.
- Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1, ss. 4(2), 8.
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 3 "federal institution", 21-33, 41, 77(4), 91.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 4 F.C.R. 276; (2004), 243 D.L.R. (4th) 542; 324 N.R. 314; 2004 FCA 263; leave

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15(1), 16(1), 20(1), 23, 24, 32.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 133.
- Loi sur le ministère de l'Industrie*, L.C. 1995, ch. 1, art. 4(2), 8.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 2, 3 «institutions fédérales», 21 à 33, 41, 77(4), 91.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2004] 4 R.C.F. 276; (2004), 243 D.L.R. (4th) 542; 324 N.R. 314;

to appeal to SCC granted [2004] C.S.C.R. No. 449 (QL); *Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285; (2004), 244 D.L.R. (4th) 277; 325 N.R. 369; 2004 SCC 60; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; 2002 SCC 53; *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201; (2005), 250 D.L.R. (4th) 421; 331 N.R. 256; 2005 SCC 14; *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2005] BCCA 117; [2005] B.C.J. No. 408 (QL); *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; (1997), 151 D.L.R. (4th) 577; [1998] 1 W.W.R. 50; 38 B.C.L.R. (3d) 1; 96 B.C.A.C. 81; 218 N.R. 161.

## DISTINGUISHED:

*Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [2002] 2 F.C. 164; (2001), 228 F.T.R. 185; 2001 FCT 1365; affd (2003), 308 N.R. 186; 2003 FCA 203.

## REFERRED TO:

*Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505; 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; (1990), 76 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 17,004; 2 C.R.R. (2d) 1; 118 N.R. 1; 45 O.A.C. 1; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Quigley v. Canada (House of Commons)*, [2003] 1 F.C. 132; (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 218; 220 F.T.R. 221; 2002 FCT 645; *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 181; 2001 FCT 239; *Fraser River Pile & Dredge Ltd. v. Can-Dive Services Ltd.*, [1999] 3 S.C.R. 108; [1999] 9 W.W.R. 380; (1999), 67 B.C.L.R. (3d) 213; 127 B.C.A.C. 287; 50 B.L.R. (2d) 169; 11 C.C.L.I. (3d) 1; 47 C.C.L.T. (2d) 1.

APPLICATION for remedy under subsection 77(4) of the *Official Languages Act* for breach of rights and, in the case of the applicant Raymond Desrochers, under section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* for breach of his language rights. Application dismissed.

2004 CAF 263; autorisation de pourvoi à la CSC accordée [2004] C.S.C.R. n° 449 (QL); *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285; (2004), 244 D.L.R. (4th) 277; 325 N.R. 369; 2004 CSC 60; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; 2002 CSC 53; *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201; (2005), 250 D.L.R. (4th) 421; 331 N.R. 256; 2005 CSC 14; *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2005] BCCA 117; [2005] B.C.J. n° 408 (QL); *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; (1997), 151 D.L.R. (4th) 577; [1998] 1 W.W.R. 50; 38 B.C.L.R. (3d) 1; 96 B.C.A.C. 81; 218 N.R. 161.

## DÉCISION DISTINCTE:

*Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [2002] 2 C.F. 164; (2001), 228 F.T.R. 185; 2001 CFPI 1365; conf. par (2003), 308 N.R. 186; 2003 CAF 203.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577; 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; (1990), 76 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 17,004; 2 C.R.R. (2d) 1; 118 N.R. 1; 45 O.A.C. 1; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 40 C.R.R. 100; 93 N.R. 183; *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, [2003] 1 C.F. 132; (2002), 43 Admin. L.R. (3d) 218; 220 F.T.R. 221; 2002 CFPI 645; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 181; 2001 CFPI 239; *Fraser River Pile & Dredge Ltd. c. Can-Dive Services Ltd.*, [1999] 3 R.C.S. 108; [1999] 9 W.W.R. 380; (1999), 67 B.C.L.R. (3d) 213; 127 B.C.A.C. 287; 50 B.L.R. (2d) 169; 11 C.C.L.I. (3d) 1; 47 C.C.L.T. (2d) 1.

DEMANDE de réparation fondée sur le paragraphe 77(4) de la *Loi sur les langues officielles* pour violation des droits et, dans le cas du demandeur Raymond Desrochers, sur l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour violation de ses droits linguistiques. Demande rejetée.

## APPEARANCES:

*Ronald F. Caza* and *Joël M. Dubois* for applicants.

*Alain Préfontaine* and *Marie-Josée Montreuil* for respondents.

*Pascale Giguère* and *François Boileau* for interveners.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Heenan Blaikie LLP*, Ottawa, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.  
*Office of the Commissioner of Official Languages, Legal Affairs*, Ottawa, for interveners.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] HARRINGTON J.: To wake up each morning to this question: Shall I give up the struggle and allow myself to be assimilated? According to Raymond Desrochers, that is what it is like to be a Franco-Ontarian, or at least one living in Simcoe County.

[2] Mr. Desrochers is the president of his co-applicant Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de l'Huronie (CALDECH), a not-for-profit corporation whose aim is to ensure greater participation by the region's French speakers in the local economy.

[3] Back in 2000, Mr. Desrochers and CALDECH complained to the Official Languages Commissioner that Industry Canada was in breach of its obligations under the *Official Languages Act* [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31]. Briefly put, they claimed that Industry Canada did not offer equal services in French with respect to its Community Futures Program, a still current small-business-oriented program which provides information, counselling and financing, community economic development and strategic planning.

[4] Industry Canada does not directly provide the service and financing, but rather funds locally operated

## ONT COMPARU:

*Ronald F. Caza* et *Joël M. Dubois* pour les demandeurs.

*Alain Préfontaine* et *Marie-Josée Montreuil* pour les défendeurs.

*Pascale Giguère* et *François Boileau* pour l'intervenant.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Heenan Blaikie SRL*, Ottawa, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.  
*Commissariat aux langues officielles, Direction des affaires juridiques*, Ottawa, pour l'intervenant.

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

[1] LE JUGE HARRINGTON: Dois-je cesser de me battre et accepter d'être assimilé? Selon Raymond Desrochers, c'est la question que se pose chaque matin un Franco-Ontarien, à tout le moins un Franco-Ontarien habitant dans le comté de Simcoe.

[2] M. Desrochers est le président du codemandeur, le Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie (CALDECH), un organisme sans but lucratif dont la mission est d'assurer une plus grande participation des francophones à l'économie locale.

[3] En 2000, M. Desrochers et le CALDECH se sont plaints au commissaire aux langues officielles (le Commissaire) du fait qu'Industrie Canada ne respectait pas les obligations que lui imposait la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31]. En gros, ils prétendaient qu'Industrie Canada n'offrait pas des services égaux en français et en anglais dans le cadre du Programme de développement des collectivités, un programme destiné aux petites entreprises qui fournit des renseignements, des conseils et du financement, favorise le développement économique communautaire et offre des services de planification stratégique.

[4] Industrie Canada ne fournit pas directement les services et les fonds, mais finance plutôt des organismes

not-for-profit Community Futures Development Corporations (CFDCs) of which there are some 61 in northern and rural Ontario. The one serving Penetanguishene, where Mr. Desrochers and CALDECH are based, is situated in Midland and is now known as North Simcoe Community Futures Development Corporation/Simcoe Nord Société d'aide au développement des collectivités (North Simcoe).

[5] At the time of the 2000 complaint, it was alleged that North Simcoe was unable to provide adequate service in French, much less equal to the service it offered in English. Industry Canada responded by funding CALDECH to the tune of \$25,000 a month over a series of short-term contracts, so that it could carry out at least part of the services covered by the Community Futures Program. Industry Canada also commissioned an independent study which ranked 16 Ontario CFDCs which provided bilingual service. Four were deemed satisfactory, seven average and five inadequate. North Simcoe fell within the average range. That report was current as of 2001.

[6] In its September 2001 report, the Office of the Commissioner of Official Languages agreed with the thrust of the applicants' allegations and made four recommendations to Industry Canada. It followed up in June 2003 and again in August 2004. Although the Office is of the view that the situation has considerably improved, it reports the French-speaking community in the northern part of Simcoe County is still not receiving equal service with respect to the Community Futures Program.

[7] Mr. Desrochers and CALDECH took proceedings in this Court in October 2004 against Industry Canada with the view of obtaining recourse for alleged breaches of the *Official Languages Act* and, at least in the case of Mr. Desrochers, breach of Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] rights. Many of the allegations boil down to the belief that the

sans but lucratif locaux appelés «Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)». Il y a 61 sociétés semblables dans le nord et dans les régions rurales de l'Ontario. Celle de Penetanguishene, où M. Desrochers et le CALDECH sont installés, est située à Midland et est maintenant connue sous le nom de North Simcoe Community Futures Development Corporation/Simcoe Nord Société d'aide au développement des collectivités (la SADC de Simcoe Nord).

[5] Lorsque la plainte a été déposée en 2000, il était allégué que la SADC de Simcoe Nord n'était pas en mesure de fournir des services adéquats en français, encore moins des services égaux à ceux qu'elle offrait en anglais. Industrie Canada a répondu en versant au CALDECH, au moyen d'une série de contrats à court terme, la coquette somme de 25 000 \$ par mois afin que celui-ci puisse fournir au moins une partie des services visés par le Programme de développement des collectivités. Industrie Canada a, en outre, demandé une évaluation indépendante des 16 SADC de l'Ontario fournissant des services bilingues. Quatre SADC ont été jugées satisfaisantes, sept—dont la SADC de Simcoe Nord—ont reçu la note moyenne et cinq ont été jugées peu satisfaisantes. Ce rapport était à jour en 2001.

[6] Dans son rapport de septembre 2001, le commissariat aux langues officielles (le commissariat) a souscrit en général aux allégations des demandeurs et a formulé quatre recommandations à l'intention d'Industrie Canada. Il a ensuite contrôlé la mise en œuvre des recommandations en juin 2003 et, de nouveau, en août 2004. Bien qu'il soit d'avis que la situation s'est considérablement améliorée, le commissariat signale que la collectivité francophone du nord du comté de Simcoe ne reçoit toujours pas des services égaux dans le cadre du Programme de développement des collectivités.

[7] En octobre 2004, M. Desrochers et le CALDECH ont intenté devant la Cour une action contre Industrie Canada pour violations de la *Loi sur les langues officielles* et, à tout le moins dans le cas de M. Desrochers, pour atteinte aux droits garantis par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Bon



linguistic minority in the northern part of Simcoe County cannot properly benefit from a community development program offered by an English, or at least an Anglo-dominant, organization. They ask the Court to order that Industry Canada compensate CALDECH for the cost of in fact rendering Community Futures Program services in the past, and to fund it in the future, at least until such time as Industry Canada personally takes over management of the program or until North Simcoe or some other organization is fully alive and sensitive to the needs and aspirations of the Francophone community.

[8] Industry Canada takes the position that the *Official Languages Act* does not apply because the services offered by North Simcoe are not services rendered on its behalf. Nevertheless, it says that in its contract with North Simcoe it follows Treasury Board directives. It has required North Simcoe to render equal service in French and, at least by the time the proceedings were instituted last year, North Simcoe was in full compliance with the Act. Consequently, in order to avoid unnecessary expense and duplication, it no longer funds CALDECH.

[9] The Commissioner was given leave to intervene in order to make representations limited to Part IV of the *Official Languages Act*, the part which deals with "Communications with and Services to the Public."

[10] The facts will be set out and considered in greater detail in order to better appreciate the issues and to keep in mind the law which must be applied to the facts.

## ISSUES

[11]

1. Does the *Official Languages Act* apply in whole or in part? If so, which parts and which sections thereof apply?

nombre des allégations se résument à la conviction que la minorité linguistique du nord du comté de Simcoe ne peut bénéficier pleinement d'un programme de développement communautaire offert par un organisme anglophone ou, à tout le moins, anglo-dominant. Ils demandent à la Cour d'ordonner qu'Industrie Canada indemnise le CALDECH des frais liés à la prestation des services dans le cadre du Programme de développement des collectivités dans le passé et finance ces services à l'avenir, à tout le moins jusqu'à ce qu'Industrie Canada prenne en charge la gestion du programme ou que la SADC de Simcoe Nord ou un autre organisme soit pleinement conscient des besoins et des aspirations de la collectivité francophone et y soit sensible.

[8] Industrie Canada fait valoir que la *Loi sur les langues officielles* ne s'applique pas parce que les services offerts par la SADC de Simcoe Nord ne sont pas fournis pour son compte. Il affirme cependant qu'il a respecté les directives du Conseil du Trésor dans son contrat avec celle-ci. Il a demandé à la SADC de Simcoe Nord de fournir des services égaux en français et en anglais et, à tout le moins au moment où l'action a été intentée l'année dernière, celle-ci se conformait parfaitement à la Loi. En conséquence, pour éviter les dépenses inutiles et le doublonnage, Industrie Canada a cessé de financer le CALDECH.

[9] Le commissaire a été autorisé à intervenir uniquement en ce qui a trait à la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, qui porte sur les «Communications avec le public et [la] prestation des services».

[10] Les faits seront exposés et analysés plus en détail afin de mieux comprendre les questions en litige et d'avoir à l'esprit les règles de droit qui doivent s'appliquer à ces faits.

## QUESTIONS EN LITIGE

[11]

1. La *Loi sur les langues officielles* s'applique-t-elle en totalité ou en partie en l'espèce? Dans l'affirmative, quelles sont les parties et les dispositions qui s'appliquent?

2. Is the French-speaking minority in the northern section of Simcoe County being offered equal service to that of the English speaking majority under the Community Futures Program? If not, what is the appropriate remedy?

3. Were the applicants' Charter rights being violated? If so, what is the appropriate remedy?

[12] I shall deal in turn with the *Official Languages Act*, the facts and the meaning of equal service, before coming to a conclusion.

#### OFFICIAL LANGUAGES ACT

[13] The *Constitution Act, 1867* [30 & 30 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], says practically nothing about the use of the English and French languages. Section 133 provides that either may be used in debates in Parliament and in the Quebec legislature, in Canadian and Quebec courts and that the Acts of the Parliament of Canada and the legislature of Quebec are to be printed and published in both languages.

[14] An earlier version of the *Official Languages Act* was enacted in 1969, a version which does not concern us in this case. It is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which constitutionally protects a more broadly based use of French and English "in all institutions of the Parliament and government of Canada" and New Brunswick. Subsections 16(1) and 20(1) provide:

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

...

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

2. La minorité francophone du nord du comté de Simcoe a-t-elle droit à des services égaux à ceux offerts à la majorité anglophone dans le cadre du Programme de développement des collectivités? Le cas échéant, quelle mesure devrait être prise pour remédier à la situation?

3. Les droits garantis par la Charte aux demandeurs ont-ils été violés? Dans l'affirmative, quelle réparation devrait être ordonnée?

[12] Je traiterai d'abord de la *Loi sur les langues officielles*. J'examinerai ensuite les faits et ce que sont des services égaux, avant de tirer une conclusion.

#### LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

[13] La *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] ne dit pratiquement rien au sujet de l'usage du français et de l'anglais. Son article 133 prévoit que l'une ou l'autre de ces langues peut être utilisée dans les débats du Parlement et de la législature du Québec et devant les cours de justice du Canada et du Québec, et que les lois du Parlement du Canada et de la législature de Québec doivent être imprimées et publiées dans les deux langues.

[14] Une version antérieure de la *Loi sur les langues officielles* datant de 1969 n'est pas pertinente en l'espèce. C'est la *Charte canadienne des droits et libertés* qui assure une protection constitutionnelle à l'emploi plus étendu du français et de l'anglais «dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada» et au Nouveau-Brunswick. Les paragraphes 16(1) et 20(1) prévoient ce qui suit:

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

[...]

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas:

(a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

[15] Section 23 of the Charter deals with minority education rights. Section 24 provides that anyone whose rights or freedoms have been infringed may apply to court to “obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.”

[16] Section 32 states:

**32.** (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

[17] This is the backdrop to the current *Official Languages Act*, an Act recently analyzed in its eleven parts by the Federal Court of Appeal in *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 4 F.C.R. 276, leave to appeal to the Supreme Court granted [[2004] C.S.C.R. No. 449]. The case before me must take into account Part IV, “Communications with and Services to the Public”, Part VIII, “Responsibilities and Duties of Treasury Board in Relation to the Official Languages of Canada”, Part IX, “Commissioner of Official Languages”, and Part X “Court Remedy”.

[18] This case is not concerned with Part VII, “Advancement of English and French”. Section 41 of the Act, which falls within Part VII, provides:

**41.** The Government of Canada is committed to

(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and

(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

a) l’emploi du français ou de l’anglais fait l’objet d’une demande importante;

b) l’emploi du français et de l’anglais se justifie par la vocation du bureau.

[15] L’article 23 de la Charte traite des droits à l’instruction dans la langue de la minorité. L’article 24 prévoit que toute personne victime de violation des droits ou libertés garantis par la Charte peut s’adresser à un tribunal «pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances».

[16] L’article 32 se lit comme suit:

**32.** (1) La présente charte s’applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

[17] C’est dans ce contexte que s’inscrit la *Loi sur les langues officielles*, une loi dont les 11 parties ont récemment été analysées par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d’inspection des aliments)*, [2004] 4 R.C.F. 276, autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada accordée [[2004] C.S.C.R. n° 449]. Les parties IV, «Communications avec le public et prestation des services», VIII, «Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles», IX, «Commissaire aux langues officielles», et X, «Recours judiciaire», s’appliquent en l’espèce.

[18] La présente instance n’a pas trait à la partie VII, «Promotion du français et de l’anglais». L’article 41, qui figure dans cette partie, prévoit ce qui suit:

**41.** Le gouvernement fédéral s’engage à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu’à promouvoir la pleine reconnaissance et l’usage du français et de l’anglais dans la société canadienne.

[19] The Federal Court of Appeal clearly stated in *Forum des maires*, that Part VII is facultative only. It is a declaration of intention and, unlike other parts of the Act, does not give rise to rights and remedies. This distinction must be borne in mind at all times as the Official Language Commissioner's reports into the applicants' complaints deal with both Part IV, which is the primary focus of this case, and Part VII.

[20] All statutes are subject to the modern standard of statutory interpretation. In *Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285, Deschamps J. said at paragraph 5:

The approach to statutory interpretation is well-known (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42). A statutory provision must be read in its entire context, taking into consideration not only the ordinary and grammatical sense of the words, but also the scheme and object of the statute, and the intention of the legislature. This approach to statutory interpretation must also be followed, with necessary adaptations, in interpreting regulations.

[21] The *Official Languages Act* has been characterized as having quasi-constitutional status which means that one interprets the written text in a manner particularly sensitive to our unwritten Constitution and to the history of English- and French-speaking minorities.

[22] The purpose of the *Official Languages Act* is set out in section 2 thereof:

2. The purpose of this Act is to

(a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;

(b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society; and

(c) set out the powers, duties and functions of federal institutions with respect to the official languages of Canada.

[19] La Cour d'appel fédérale a clairement indiqué dans *Forum des maires*, que la partie VII ne crée pas d'obligations. Il s'agit d'une déclaration d'intention qui, contrairement à d'autres parties de la Loi, ne fait pas naître de droits et de recours. Cette distinction est importante parce que les rapports du commissaire concernant les plaintes des demandeurs traitent à la fois de la partie IV—la principale partie qui s'applique en l'espèce—et de la partie VII.

[20] Toutes les lois sont assujetties à la norme moderne de l'interprétation législative. La juge Deschamps a indiqué ce qui suit dans *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, au paragraphe 5:

La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42). La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes réglementaires.

[21] La *Loi sur les langues officielles* a été qualifiée de texte quasi constitutionnel, ce qui signifie qu'elle doit être interprétée d'une manière qui tient particulièrement compte de notre constitution non écrite et du passé des minorités francophone et anglophone.

[22] L'objet de la *Loi sur les langues officielles* est énoncé à son article 2:

2. La présente loi a pour objet:

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de ces institutions;

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;

c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

[23] As noted in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, at paragraphs 22-23:

Those objectives are extremely important, in that the promotion of both official languages is essential to Canada's development. As this Court said in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 744:

The importance of language rights is grounded in the essential role that language plays in human existence, development and dignity. It is through language that we are able to form concepts; to structure and order the world around us. Language bridges the gap between isolation and community, allowing humans to delineate the rights and duties they hold in respect of one another, and thus to live in society.

The *Official Languages Act* is more than just a statement of principles. It imposes practical requirements on federal institutions. . . .

...

The importance of these objectives and of the constitutional values embodied in the *Official Languages Act* gives the latter a special status in the Canadian legal framework. Its quasi-constitutional status has been recognized by the Canadian courts. For instance, in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, at p. 386 (see also *Rogers v. Canada (Correctional Service)*, [2001] 2 F.C. 586 (T.D.), at pp. 602-3), the Federal Court of Appeal said:

The 1988 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter, and by virtue of its preamble, its purpose as defined in section 2 and its taking precedence over other statutes in accordance with subsection 82(1), it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects "certain basic goals of our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it." [Emphasis added.]

[23] Comme la Cour suprême l'a souligné dans *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, aux paragraphes 22 et 23:

Ces objectifs sont fort importants, car la promotion des deux langues officielles est essentielle au bon développement du Canada. Comme le disait notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 744:

L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société.

La *Loi sur les langues officielles* va au-delà d'un énoncé de principes. Elle impose des exigences pratiques aux institutions fédérales [ . . . ]

[ . . . ]

L'importance de ces objectifs de même que les valeurs constitutionnelles incarnées par la *Loi sur les langues officielles* confèrent à celle-ci un statut privilégié dans l'ordre juridique canadien. Son statut quasi-constitutionnel est reconnu par les tribunaux canadiens. Ainsi, la Cour d'appel fédérale s'exprimait de la façon suivante dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373, p. 386 (voir également *Rogers c. Canada (Service correctionnel)*, [2001] 2 C.F. 586 (1<sup>re</sup> inst.), p. 602-603):

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent.» [Je souligne.]

The Federal Court was correct to recognize the special status of the *Official Languages Act*. The constitutional roots of that Act, and its crucial role in relation to bilingualism, justify that interpretation.

[24] More recently, and although speaking of minority language education rights in Quebec, in *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201, the Supreme Court stated at paragraphs 4 and 5:

Before ss. 16 to 23 of the *Canadian Charter* came into force, s. 133 of the *Constitution Act, 1867* already contained a rudimentary language rights scheme. In addition, legislation that was quite broad in scope, although it did not have constitutional status, had been implemented by the federal government and by a number of provinces: this legislation included the *Official Languages Act*, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), enacted by the Parliament of Canada in 1969; the *CFL* in Quebec and the *Official Languages of New Brunswick Act*, S.N.B. 1969, c. 14 (see M. Bastarache, "Introduction", in M. Bastarache, ed., *Language Rights in Canada* (2nd ed. 2004), 1, at pp. 21-23). These legislative schemes govern situations in which not only individual rights, but also the existence of language communities and the manner in which those communities perceive their future, are in issue.

Owing to the existence of these two levels of social and legal relationships, the establishment of rules to govern language rights is a sensitive issue. First, the members of the minority communities and their families, in every province and territory, must be given the opportunity to achieve their personal aspirations. Second, on the collective level, these language issues are related to the development and existence of the English-speaking minority in Quebec and the French-speaking minorities elsewhere in Canada. They also inevitably have an impact on how Quebec's French-speaking community perceives its future in Canada, since that community, which is in the majority in Quebec, is in the minority in Canada, and even more so in North America as a whole. To this picture must be added the serious difficulties resulting from the rate of assimilation of French-speaking minority groups outside Quebec, whose current language rights were acquired only recently, at considerable expense and with great difficulty. Thus, in interpreting these rights, the courts have a responsibility to reconcile sometimes divergent interests and priorities, and to be sensitive to the future of each language community. Our country's social context, demographics and history will therefore necessarily comprise the backdrop for the analysis of language rights. Language rights cannot be analysed in the abstract, without regard for the historical context of the recognition thereof or for the concerns

C'est à juste titre que la Cour fédérale a reconnu le statut privilégié de la *Loi sur les langues officielles*. Les racines constitutionnelles de cette loi de même que son rôle primordial en matière de bilinguisme justifient une telle interprétation.

[24] Plus récemment, la Cour suprême a indiqué dans *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, aux paragraphes 4 et 5, au sujet des droits à l'instruction dans la langue de la minorité au Québec toutefois:

Avant l'entrée en vigueur des art. 16 à 23 de la *Charte canadienne*, l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* comportait déjà un embryon de régime linguistique. De plus, bien qu'elles n'aient eu aucune valeur constitutionnelle, des mesures législatives de portée considérable avaient été mises en application au niveau fédéral et dans plusieurs provinces, telles la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> suppl.), adoptée par le Parlement du Canada en 1969, la *CLF* au Québec ou la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*, S.N.B. 1969, ch. 14 (voir M. Bastarache, «Introduction», dans M. Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada* (2<sup>e</sup> éd. 2004), 1, p. 24-26). Ces ensembles législatifs encadrent des situations qui mettent en jeu non seulement des droits individuels, mais aussi la vie des communautés linguistiques et la perception que celles-ci ont de leur avenir.

L'existence de ces deux niveaux de rapports sociaux et juridiques rend délicat l'effort d'aménagement des droits linguistiques. Il s'agit, en effet, d'une part, d'assurer l'épanouissement personnel des membres des minorités et de leurs familles dans chaque province ou territoire. D'autre part, sur le plan collectif, ces questions linguistiques mettent en jeu le développement et la présence des minorités anglophones au Québec et des francophones ailleurs au Canada. Elles mettent aussi inéluctablement en cause la perception que la communauté francophone du Québec a de son avenir au Canada, puisque, majorité au Québec, elle se trouve minoritaire au Canada et encore davantage dans l'ensemble nord-américain. Ajoutons à ce tableau les difficultés graves engendrées par le taux d'assimilation des minorités francophones hors Québec, pour lesquelles les droits linguistiques actuels représentent des acquis récents, chèrement et difficilement obtenus. L'interprétation judiciaire fait alors face à la responsabilité de concilier des priorités et intérêts parfois divergents et de ménager l'avenir de chaque communauté linguistique. Ainsi, le contexte social, démographique et historique de notre pays constitue nécessairement la toile de fond de l'analyse des droits linguistiques. Celle-ci ne saurait s'effectuer dans l'abstrait, sans égard au contexte qui a conduit à la reconnaissance de ces droits ou aux préoccupations auxquelles leurs modalités

that the manner in which they are currently applied is meant to address.

[25] In addition to the many cases cited therein see also the decision of the Ontario Court of Appeal in *Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (English version).

#### DOES THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT* APPLY?

[26] The *Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1, gives the Minister [subsection 4(2)] “powers, duties and functions . . . relating to regional economic development in Ontario and Quebec”. More particularly in accordance with section 8:

8. The Minister shall exercise the powers and perform the duties and functions assigned by subsection 4(2) in a manner that will

(a) promote economic development in areas of Ontario and Quebec where low incomes and slow economic growth are prevalent or where opportunities for productive employment are inadequate;

(b) emphasize long-term economic development and sustainable employment and income creation; and

(c) focus on small and medium-sized enterprises and the development and enhancement of entrepreneurial talent. [My emphasis.]

[27] This has led to the creation of FedNor, Industry Canada’s arm which funds community projects and other initiatives to improve the economic and social well-being of northern Ontario. It also administers the Community Futures Program throughout northern and rural Ontario. Believing that the communities themselves should be the ones making decisions, it supports 61 CFDCs which, in turn, deliver a wide variety of programs and services in relation to community economic development and small-business growth.

[28] Since Industry Canada does not deal directly with the ultimate beneficiaries of the Community Futures Program, it takes the position that the *Official Languages*

d’application actuelles sont censées répondre.

[25] Outre les nombreuses décisions citées dans cet arrêt, voir *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577 (C.A.) (version française).

#### LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* S’APPLIQUE-T-ELLE?

[26] La *Loi sur le ministère de l’Industrie*, L.C. 1995, ch. 1, prévoit [au paragraphe 4(2)] que les «pouvoirs et fonctions du ministre [. . .] s’étendent [. . .] aux domaines liés au développement économique régional en Ontario et au Québec». Aux termes de l’article 8:

8. Le ministre exerce les pouvoirs et fonctions que lui confère le paragraphe 4(2) de manière à:

a) promouvoir le développement économique des régions de l’Ontario et du Québec à faibles revenus et faible croissance économique ou n’ayant pas suffisamment de possibilités d’emplois productifs;

b) mettre l’accent sur le développement économique à long terme et sur la création d’emplois et de revenus durables;

c) concentrer les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation des capacités d’entreprise. [Je souligne.]

[27] C’est cette disposition qui a mené à la création de FedNor, un organisme d’Industrie Canada qui finance des projets communautaires et d’autres initiatives dans le but d’améliorer le bien-être économique et social des gens vivant dans le nord de l’Ontario. L’organisme administre en outre le Programme de développement des collectivités partout dans le nord et dans les régions rurales de l’Ontario. Convaincu que les collectivités devraient prendre elles-mêmes les décisions, FedNor soutient 61 SADC qui, à leur tour, offrent une grande variété de programmes et de services dans les domaines du développement économique communautaire et de la croissance des petites entreprises.

[28] Industrie Canada est d’avis que, comme il ne traite pas directement avec les bénéficiaires du Programme de développement des collectivités, la *Loi*

*Act*, more particularly Part IV thereof, has no application because the public is not in communication with a “federal institution”. Part IV, sections 25-33, provides that any member of the public in Canada has the right to communicate with and receive available services from federal institutions in either official language within the National Capital Region or where there is significant demand. It is common ground that there is significant demand in the northern part of Simcoe County. In accordance with section 22, Industry Canada, as a federal institution, “has the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from [it] in either official language.” It is not disputed that both applicants are members of the public and that “service” means equal service (*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at paragraphs 22-25).

[29] However, section 25 goes on to provide:

25. Every federal institution has the duty to ensure that, where services are provided or made available by another person or organization on its behalf, any member of the public in Canada or elsewhere can communicate with and obtain those services from that person or organization in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required under this Part to be provided in either official language.

[30] Industry Canada submits that North Simcoe is not providing services “on its behalf.” Therefore, if I fully grasp the argument, the applicants have no standing to claim that the *Official Languages Act* has been breached.

[31] Although the Official Languages Commissioner is of the view that Part IV applies, she agrees that section 25 does not. She submits that section 22 applies, i.e. that Industry Canada is directly providing the service. The Office of the Commissioner opined in 1999 with respect to two complaints concerning CFDCs operating in the Magdalene Islands and the Gaspé Peninsula in Quebec. The Office simply said:

[TRANSLATION] In light of the explanations provided, in our opinion the Community Futures Development Corporations (CFDC) in question were not acting as a [*sic*] third parties under contract with Canada Economic Development (CED) within the meaning of section 25 of the Act.

*sur les langues officielles*, en particulier sa partie IV, ne s’applique pas parce que le public ne communique pas avec une «institution fédérale». La partie IV, qui contient les articles 21 à 33 de la Loi, prévoit que le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d’en recevoir les services dans l’une ou l’autre des langues officielles dans la région de la capitale nationale et là où l’emploi de cette langue fait l’objet d’une demande importante. Il n’est pas contesté qu’il existe une telle demande dans la partie nord du comté de Simcoe. Par ailleurs, aux termes de l’article 22, Industrie Canada, en tant qu’institution fédérale, doit «veiller à ce que le public puisse communiquer avec [lui], et en recevoir les services, dans l’une ou l’autre des langues officielles». Il n’est pas contesté que les deux demandeurs sont des membres du public et que le terme «services» signifie des services égaux (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, aux paragraphes 22 à 25).

[29] L’article 25 prévoit cependant ce qui suit:

25. Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu’à l’étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu’il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l’une ou l’autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

[30] Industrie Canada soutient que la SADC de Simcoe Nord ne fournit pas des services «pour [son] compte». Ainsi, si je comprends bien cette prétention, les demandeurs n’ont pas qualité pour prétendre que la *Loi sur les langues officielles* n’a pas été respectée.

[31] Pour sa part, le commissaire estime que la partie IV s’applique, mais non l’article 25. Selon lui, c’est l’article 22 qui s’applique, c’est-à-dire qu’Industrie Canada fournit directement les services. Le commissariat a émis cet avis en 1999, à l’égard de deux plaintes concernant les SADC des îles de la Madeleine et de la Gaspésie, au Québec. Il a simplement dit:

À la lumière des explications fournies, nous sommes d’avis que les Sociétés d’aide au développement de la collectivité (SADC) en question n’agissaient pas comme des tiers conventionnés de Développement économique Canada (DÉC) au sens de l’article 25 de la Loi.



[32] Whatever those explanations may have been, nothing has been explained to me which would oust the application of the Act.

[33] If North Simcoe is not rendering services for Industry Canada, for whom is it acting? True, North Simcoe makes decisions on loan applications and in the advice it gives, but there are general parameters issued by FedNor which indemnifies North Simcoe with respect to salaries and overhead and which funds the loan account. Scott Merrifield, FedNor's Planning Director, was cross-examined on his affidavit. Although it is clear that North Simcoe is not a Crown agency, and is an independent contractor able to deal with matters unrelated to the Community Futures Development Program, and although it enjoys independent initiative with respect to that program, ultimate control rests with FedNor. Detailed reports must be submitted. If the plan is not satisfactory to FedNor, FedNor is entitled to withdraw its mandate. Indeed, the contracts are of short-term duration, and then renewed.

[34] "On its behalf" "*pour leur compte*", the words used in section 25 of the *Official Languages Act*, are somewhat vague. A recent decision very much on point is *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2005 BCCA 117; [2005] B.C.J. No. 408 (QL), a decision of the British Columbia Court of Appeal. The Court said (at paragraph 20):

Dictionary definitions make it clear that the term "on behalf of" includes or means "for the benefit of".

[35] In my opinion, the answer is to be found in the decision of the Supreme Court in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624. That case dealt with medical care in British Columbia, more specifically a failure to provide sign language facilities in hospitals. The applicants invoked their equality rights under subsection 15(1) of the Charter and section 32 thereof, which provides that the Charter applies to the Parliament and government of Canada. The case dealt with circumstances in which a private institution could be considered as the government for purposes of the Charter. A "federal institution" as interpreted in section

[32] En l'espèce, on ne m'a pas expliqué, de quelque façon que ce soit, pourquoi la Loi ne devrait pas s'appliquer.

[33] Si la SADC de Simcoe Nord ne fournit pas des services pour le compte d'Industrie Canada, pour qui le fait-elle? Il est vrai que c'est elle qui statue sur les demandes de prêt et qui décide des conseils qu'elle donne, mais, selon des paramètres généraux établis par FedNor, cet organisme indemnise la SADC de Simcoe Nord des salaires et des frais généraux et finance le compte de prêts. Le directeur de la planification de FedNor, Scott Merrifield, a été contre-interrogé sur son affidavit. Bien qu'il soit évident que la SADC de Simcoe Nord n'est pas un organisme d'État mais un entrepreneur indépendant capable de s'occuper de questions qui ne sont pas liées au Programme de développement des collectivités, et bien qu'elle jouisse d'une certaine indépendance dans le cadre de ce programme, c'est FedNor qui exerce le contrôle au bout du compte. Des rapports détaillés doivent être présentés. Si le plan n'est pas acceptable aux yeux de FedNor, ce dernier peut mettre fin au mandat. Dans les faits, les contrats sont de courte durée et sont ensuite renouvelés.

[34] L'expression «pour leur compte» («*on its behalf*») employée à l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles* manque de précision. Dans une décision récente traitant spécifiquement de cette question, *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2005 BCCA 117; [2005] B.C.J. n° 408 (QL), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a dit (au paragraphe 20):

[TRADUCTION] Selon les dictionnaires, l'expression «pour le compte de» signifie ou inclut clairement «dans l'intérêt de».

[35] À mon avis, la réponse se trouve dans l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, rendu par la Cour suprême. Cette affaire portait sur les soins de santé en Colombie-Britannique, plus précisément sur le défaut de fournir des services d'interprétation gestuelle dans les hôpitaux. Les demandeurs invoquaient le paragraphe 15(1) de la Charte, qui garantit les droits à l'égalité, et l'article 32 de la Charte, qui prévoit que celle-ci s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada. Il fallait déterminer dans quelles circonstances un établissement privé peut être considéré comme faisant

3 of the *Official Languages Act*:

3. . . .

“federal institutions” . . . includes any of the following institutions of the Parliament or government of Canada:

. . .

(e) any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament or by or under the authority of the Governor in Council,

. . .

(h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown,

[36] It is not necessary to determine whether North Simcoe falls within any of the enumerated institutions, because the list is not exhaustive. In *Eldridge*, it was first established that subsection 15(1) had been violated, at least if the medical services had been furnished by the government. The Court noted that it was possible for a legislature to give authority to a body that is not subject to the Charter or, as in this case, the *Official Languages Act*. Nevertheless, there are organizations which, in some respects, may exercise delegated government powers or be responsible for the implementation of government policy. It was held that such entities in performing that particular action are part of “government” within the meaning of section 32 of the Charter. La Forest J. said at paragraph 42:

It seems clear, then, that a private entity may be subject to the *Charter* in respect of certain inherently governmental actions. The factors that might serve to ground a finding that an activity engaged in by a private entity is “governmental” in nature do not readily admit of any *a priori* elucidation. *McKinney* [*McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229] makes it clear, however, that the Charter applies to private entities in so far as they act in furtherance of a specific governmental program or policy. In these circumstances, while it is a private actor that actually implements the program, it is government that retains responsibility for it. The rationale for

partie du gouvernement aux fins de la Charte. L’expression «institutions fédérales» est définie à l’article 3 de la *Loi sur les langues officielles*:

3. [. . .]

«institutions fédérales» Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, [. . .] tout organisme— bureau, commission, conseil, office ou autre— chargé de fonctions administratives sous le régime d’une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, [. . .] tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d’un ministre fédéral.

[36] Il n’est pas nécessaire de déterminer si la SADC de Simcoe Nord est expressément décrite car la liste n’est pas exhaustive. Dans *Eldridge*, il a d’abord été établi que le paragraphe 15(1) n’avait pas été respecté, à tout le moins si les services médicaux avaient été fournis par le gouvernement. La Cour a souligné qu’il était possible pour une législature de conférer des pouvoirs à un organisme qui n’est pas assujéti à la Charte ou, comme en l’espèce, à la *Loi sur les langues officielles*. Il existe cependant des organismes qui, à certains égards, peuvent exercer des pouvoirs qui leur sont délégués par le gouvernement ou encore sont responsables de la mise en œuvre de politiques gouvernementales. La Cour a statué que, lorsqu’ils exercent cette fonction particulière, ces organismes font partie du «gouvernement» au sens de l’article 32 de la Charte. Le juge La Forest a écrit au paragraphe 42:

Il semble donc évident qu’un organisme privé peut être assujéti à la *Charte* à l’égard de certains actes de nature intrinsèquement gouvernementale. Les facteurs susceptibles de fonder la conclusion qu’une activité exercée par une entité privée est de nature «gouvernementale» ne sont pas faciles à reconnaître *a priori*. Toutefois, il ressort clairement de l’arrêt *McKinney* [*McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229] que la Charte s’applique aux entités privées, dans la mesure où celles-ci agissent en vue de l’exécution d’une politique ou d’un programme déterminé du gouvernement. Dans de telles circonstances, même si c’est un acteur privé qui

this principle is readily apparent. Just as governments are not permitted to escape *Charter* scrutiny by entering into commercial contracts or other “private” arrangements, they should not be allowed to evade their constitutional responsibilities by delegating the implementation of their policies and programs to private entities. In *McKinney*, I pointed to *Slaight, supra*, as an example of a situation where action taken in furtherance of a government policy was held to fall within the ambit of the *Charter*. I noted, at p. 265, that the arbitrator in that case was “part of the governmental administrative machinery for effecting the specific purpose of the statute”. “It would be strange”, I wrote, “if the legislature and the government could evade their *Charter* responsibility by appointing a person to carry out the purposes of the statute”; see *idem*. Although the arbitrator in *Slaight* [*Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038] was entirely a creature of statute and performed functions that were exclusively governmental, the same rationale applies to any entity charged with performing a governmental activity, even if that entity operates in other respects as a private actor; see A. Anne McLellan and Bruce P. Elman, “To Whom Does the Charter Apply? Some Recent Cases on Section 32” (1986), 24 *Alta. L. Rev.* 361, at p. 371. [My emphasis.]

[37] He went on to say at paragraph 43:

In order for the *Charter* to apply to a private entity, it must be found to be implementing a specific governmental policy or program. [Underlining in original.]

He added that although the hospitals in that case were funded on a lump sum basis, which is also the case here, and not a “fee for service” basis, they were not entirely free to spend the money as they chose. Likewise, North Simcoe does not have unfettered use of the funding it receives from Industry Canada/FedNor.

[38] I find that North Simcoe is implementing a specific governmental policy or program, the Community Futures Program, and thus it is Industry Canada’s duty to ensure that equal services are provided in both official languages the same as if the services were provided by Industry Canada itself. See also *Quigley v.*

exécute effectivement le programme, le gouvernement en conserve néanmoins la responsabilité. La justification de ce principe est facile à discerner. Tout comme il est interdit aux gouvernements de se soustraire à l’examen fondé sur la *Charte* en concluant des contrats commerciaux ou d’autres accords «privés», ils ne devraient pas être autorisés à échapper à leurs obligations constitutionnelles en déléguant la mise en œuvre de leurs politiques et programmes à des entités privées. Dans *McKinney*, j’ai souligné que l’arrêt *Slaight* [*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038], précité, était un exemple de situation où la Cour a décidé qu’une action accomplie dans le cadre de l’exécution d’une politique gouvernementale relevait du champ d’application de la *Charte*. J’ai fait observer, à la p. 265, que l’arbitre dans cette affaire «faisait [. . .] partie des rouages administratifs gouvernementaux qui permettent de réaliser l’objet précis de la loi». «Il serait étrange», ai-je ajouté, «que la législature et le gouvernement puissent se soustraire à la responsabilité qui leur incombe en vertu de la *Charte* en désignant une personne chargée de réaliser les objets de la Loi»; voir *idem*. Bien que, dans *Slaight*, l’arbitre ait été entièrement une créature de la loi et qu’il ait rempli des fonctions qui étaient exclusivement gouvernementales, le même raisonnement s’applique à toute entité chargée d’exercer une activité gouvernementale, même si cette entité exerce par ailleurs une activité privée; voir A. Anne McLellan et Bruce P. Elman, «To Whom Does the Charter Apply? Some Recent Cases on Section 32» (1986), 24 *Alta. L. Rev.* 361, à la p. 371. [Je souligne.]

[37] Il a ajouté au paragraphe 43:

Pour que la *Charte* s’applique à une entité privée, il doit être établi que celle-ci met en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé. [Souligné dans l’original.]

Il a ajouté également que, bien que les hôpitaux, dans cet arrêt, aient été financés par le versement d’une somme forfaitaire, comme c’est aussi le cas en l’espèce, plutôt que selon un régime de «rémunération à l’acte», ils n’étaient pas entièrement libres d’affecter ces fonds comme ils le voulaient. De même, la SADC de Simcoe Nord ne peut pas utiliser à sa guise les fonds qu’elle reçoit d’Industrie Canada/FedNor.

[38] À mon avis, la SADC de Simcoe Nord met en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé—le Programme de développement des collectivités. Par conséquent, Industrie Canada a l’obligation de s’assurer que des services égaux sont fournis dans les deux langues officielles, comme s’il

*Canada (House of Commons)*, [2003] 1 F.C. 132 (T.D.) and *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.). The case of *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [2002] 2 F.C. 164 (T.D.); (affd (2003), 308 N.R. 186 (F.C.A.)) is distinguishable. That was a case in which the federal government was supporting a Quebec employment program, which was a matter of provincial jurisdiction. In this case, we are dealing with federal jurisdiction.

[39] Thus, on this point, I agree with the applicants and not with Industry Canada and the Official Languages Commissioner.

[40] The Official Languages Commissioner is of the view that section 22 is applicable. That section applies when the federal institution is directly providing the service. Either Industry Canada is directly providing the service or it is not. On the facts of this case, since section 25 is applicable then section 22 is not.

[41] Although it argued that the Act was not applicable, Industry Canada has not taken the position that the applicants were left to their own devices. On the contrary, it says that in its contract with North Simcoe it followed the Treasury Board's policy on grants and contributions. The objective of that policy is that when grants or contributions are made to voluntary, non-governmental organizations serving members of the public of both official language communities, communications with and services are to be provided in both French and in English in accordance with the spirit and intent of Part IV of the Act. This, it says, comes to the same thing.

[42] It does not come to the same thing at all. A constitutional right cannot be reduced to what could best be charitably described as a contractual stipulation for the benefit of a third party. See *Fraser River Pile & Dredge Ltd. v. Can-Dive Services Ltd.*, [1999] 3 S.C.R. 108. Furthermore, the contracts are short-term, and policies may change. Put another way, a federal institution cannot contract out of its Charter and official

fournissait lui-même ces services. Voir aussi *Quigley c. Canada (Chambre des communes)*, [2003] 1 C.F. 132 (1<sup>re</sup> inst.), et *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Par contre, la situation était différente dans *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [2002] 2 C.F. 164 (1<sup>re</sup> inst.), (conf. (2003), 308 N.R. 186 (C.A.F.)), où le gouvernement fédéral finançait un programme d'emploi au Québec, un secteur de compétence provinciale, alors qu'en l'espèce il est question d'un domaine de compétence fédérale.

[39] Ainsi, je suis d'accord avec les demandeurs et non avec Industrie Canada et le commissaire sur ce point.

[40] Le commissaire est d'avis que l'article 22 est applicable. Cette disposition s'applique lorsque l'institution fédérale fournit directement les services. Or, soit Industrie Canada fournit directement les services, soit il ne le fait pas. Comme l'article 25 s'applique en l'espèce, l'article 22 ne s'applique pas.

[41] Même s'il prétendait que la Loi n'était pas applicable, Industrie Canada n'a pas fait valoir que les demandeurs étaient laissés à eux-mêmes. Il dit au contraire qu'il a suivi la politique du Conseil du Trésor sur les subventions et contributions dans son contrat avec la SADC de Simcoe Nord. L'objectif de cette politique est de faire en sorte que, lorsque des subventions ou des contributions sont accordées à des organismes bénévoles non gouvernementaux qui servent le public des deux collectivités de langue officielle, les communications avec le public et la prestation des services soient assurées dans les deux langues officielles, conformément à l'esprit de la partie IV de la Loi et à l'intention du législateur. Cela revient à la même chose, selon Industrie Canada.

[42] Or, cela ne revient pas du tout à la même chose. Un droit constitutionnel ne peut être réduit à ce qui, au mieux, peut être décrit comme une stipulation contractuelle existant au bénéfice d'un tiers. Voir *Fraser River Pile & Dredge Ltd. c. Can-Dive Services Ltd.*, [1999] 3 R.C.S. 108. En outre, les contrats sont de courte durée et les politiques peuvent changer. En d'autres termes, une institution fédérale ne peut déroger par

language obligations.

#### THE FACTS

[43] This case is long on theory but short on specific facts. The facts which count are those in place when the proceedings were filed in October 2004 (*Forum des maires*). The question is whether as of that point in time Industry Canada, as a federal institution, failed within the meaning of section 25 of the *Official Languages Act* to ensure that the services provided and made available by North Simcoe were equal in English and in French.

[44] If the proceedings had been instituted in 2000, Industry Canada would clearly have been found in breach of the duty imposed upon it by section 25. At that time, North Simcoe had difficulty even answering the telephone in French. However, by the time the proceedings were taken, it had hired a bilingual receptionist, has a French-speaking loan officer, created a French-speaking loan committee and has a number of French-speaking directors. It also has a bilingual library and website. Its French component is far greater than the community as a whole. French speakers are a definite minority comprising only about 6% of the population.

[45] North Simcoe is a small organization, with only five full-time employees. It also has a number of volunteers who serve as directors and on the separate English and French loan committees. All five employees are completely at ease in English, including the two whose mother-tongue is French. The Director General, for all intents and purposes, is unilingual English.

[46] There are three specific incidents which bear mentioning, telephone service, a meeting Rosita Desroches had with the Director General, and a series of breakfast public meetings carried out only in English.

contrat à ses obligations en matière de langues officielles et à celles que lui impose la Charte.

#### LES FAITS

[43] Les faits de cette affaire peuvent être exposés brièvement, contrairement au droit applicable qui est plus long à expliquer. Les faits pertinents sont ceux qui existaient au moment du dépôt de la poursuite en octobre 2004 (*Forum des maires*). La Cour doit décider si, à ce moment, Industrie Canada a omis de veiller à ce que la SADC de Simcoe Nord offre des services égaux en français et en anglais, comme toute institution fédérale a l'obligation de le faire suivant l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles*.

[44] Si la poursuite avait été intentée en 2000, on aurait clairement pu considérer qu'Industrie Canada avait manqué à l'obligation imposée par l'article 25. À cette époque, la SADC de Simcoe Nord avait même de la difficulté à répondre au téléphone en français. Avant que la poursuite ne soit intentée cependant, elle avait embauché une réceptionniste bilingue et créé un comité de prêts francophone. En outre, l'un de ses responsables des prêts et plusieurs de ses administrateurs sont francophones, et sa bibliothèque et son site web sont bilingues. En fait, la proportion de francophones au sein de la SADC de Simcoe Nord est beaucoup plus grande que dans l'ensemble de la collectivité, où seulement 6 p. 100 de la population est d'expression française.

[45] La SADC de Simcoe Nord est un petit organisme ayant seulement cinq employés à temps plein, ainsi qu'un certain nombre de bénévoles qui occupent des postes d'administrateurs ou font partie du comité de prêts francophone ou anglophone. Les cinq employés sont parfaitement à l'aise en anglais, y compris les deux dont la langue maternelle est le français. Quant à la directrice générale, elle est unilingue anglophone.

[46] Trois incidents particuliers doivent être mentionnés: le service téléphonique, une rencontre que Rosita Desroches a eue avec la directrice générale et une série de petits déjeuners-causeries publics qui se sont déroulés en anglais seulement.

### Telephone Service

[47] The receptionist is bilingual. She answers the phone in English with a “*bonjour*” at the end. However, the applicants did not really come to Court to complain about the manner in which the telephone was answered. No one has led any evidence as to what directives, if any, Industry Canada or the Treasury Board have in place with respect to answering the telephone. If one should say “Good morning, North Simcoe Nord, *bonjour*”, so be it. Industry Canada has an ongoing duty under section 25 to make sure that equal service is provided. *De minimis non curat lex* (the law does not care about trifles).

[48] The other complaint related to the answering machine. In English, one can gain access to the direct line of all employees. That is not the case in French. The reason for this is that all the employees speak English, which is not surprising given the makeup of the population at large. This case is concerned with communications with and services provided by a federal institution, or an organization on its behalf. We are not directly concerned with Part V of the Act “language of work”. Individuals are entitled to be unilingual. There is no obligation upon North Simcoe, or for that matter Industry Canada itself if it were providing the service, to ensure that each and every one of its employees is at ease in both official languages. It does not appear to me that providing the telephone numbers of unilingual English speakers constitutes a breach of the Act. I cannot even say that it breaches the spirit of the Act, as no evidence was led as to Industry Canada or Treasury Board policies. Even if this did constitute a breach, then the answer would be to abbreviate the English directory accordingly.

### Rosita Desroches

[49] Rosita Desroches and Victor Brunelle wished to discuss a project. They specifically asked to meet with the Director General, Deborah Muenz. Ms. Desroches knew perfectly well that Deborah Muenz was unilingual because she was her (Ms. Muenz’s) French teacher! In an effort to get North Simcoe’s English speakers up to

### Service téléphonique

[47] La réceptionniste est bilingue. Elle répond d’abord au téléphone en anglais, avant de dire «*bonjour*». Les demandeurs ne se plaignent pas vraiment de la manière dont on répond aux appels téléphoniques. Aucun élément de preuve concernant les directives établies, le cas échéant, par Industrie Canada ou le Conseil du Trésor à ce sujet n’a été produit. S’il faut répondre au téléphone en disant «*Good morning, North Simcoe Nord, bonjour*», soit. L’article 25 exige d’Industrie Canada qu’il assure en tout temps des services égaux en français et en anglais. *De minimis non curat lex* (la loi ne se soucie pas des bagatelles).

[48] L’autre plainte concernait le répondeur téléphonique. En anglais, il est possible d’avoir accès à la ligne directe de tous les employés, mais non en français. Cela s’explique par le fait que tous les employés parlent anglais, ce qui n’est pas étonnant compte tenu de la composition de la population dans l’ensemble. La présente affaire porte sur les services offerts par une institution fédérale ou par une organisation pour son compte et sur les communications du public avec elle. Elle n’a pas trait directement à la partie V de la Loi qui traite de la langue de travail. Toute personne a le droit d’être unilingue. La SADC de Simcoe Nord, ou Industrie Canada lui-même s’il fournit les services, n’est pas tenu de veiller à ce que chacun de ses employés soit à l’aise dans les deux langues officielles. Je ne crois pas que le fait de donner les numéros de téléphone d’unilingues anglophones soit contraire à la Loi. Je ne peux même pas dire que cela est contraire à l’esprit de la Loi car aucune preuve concernant les politiques d’Industrie Canada ou du Conseil du Trésor n’a été produite. Mais même si cela constituait une violation de la Loi, la solution consisterait à raccourcir le message anglophone en conséquence.

### Rosita Desroches

[49] Voulant discuter d’un projet, Rosita Desroches et Victor Brunelle ont expressément demandé à rencontrer la directrice générale, Deborah Muenz (M<sup>me</sup> Muenz). M<sup>me</sup> Desroches savait parfaitement bien que cette dernière était unilingue puisqu’elle était son professeur de français! En effet, M<sup>me</sup> Desroches avait été embauchée

speed, Ms. Desroches had been hired to teach French.

[50] Also attending the meeting was Lois Irvine, the French-speaking loan officer. The meeting began in French, with Ms. Irvine translating for the benefit of Ms. Muenz. After a while, Ms. Desroches simply switched to English.

[51] As far as I am concerned, Ms. Muenz was set up. There has been no objective requirement pursuant to section 91 of the Act to require the Director General of North Simcoe to speak French. Again, the distinction between a federal institution and an individual must be clearly drawn. Ms. Desroches had the right to deal with North Simcoe in French. She did not have the right to deal with Ms. Muenz in French. She could have dealt with Ms. Irvine directly or if, as alleged, she was not fully qualified, with a member of the Francophone loans committee.

#### The Breakfast Meetings

[52] Although the inquiry reports of the Office of the Commissioner of Official Languages are receivable in evidence (*Forum des maires*) they must be treated with caution as the inquiries are carried out behind closed doors.

[53] In its August 2004 report, based on follow-up interviews in February 2004, the Office of the Commissioner noted that there had been eight Breakfast and Learn Program training sessions which were only offered in English. The report also noted that attempts had been made to offer workshops and seminars in French but they were usually cancelled due to lack of participation. However, in its 2003-2004 Annual Report, North Simcoe referred to its coordination of three professional development sessions for the Francophone community in partnership with La Clé d'la Baie, a local Francophone organization. Forty-eight Francophones attended. According to the same report, some 88 people had attended the Breakfast and Learn Program.

pour enseigner le français aux anglophones de la SADC de Simcoe Nord afin qu'ils soient en mesure de répondre aux demandes.

[50] La responsable des prêts francophone, Lois Irvine, assistait aussi à la rencontre. Celle-ci s'est d'abord déroulée en français, M<sup>me</sup> Irvine se chargeant de traduire les propos pour M<sup>me</sup> Muenz. Après quelques minutes, M<sup>me</sup> Desroches a tout simplement décidé d'employer l'anglais.

[51] À mon avis, M<sup>me</sup> Muenz a été piégée. Il n'est pas objectivement nécessaire, suivant l'article 91 de la Loi, que la directrice générale de la SADC de Simcoe Nord parle français. Il faut une fois de plus faire clairement la distinction entre une institution fédérale et une personne. M<sup>me</sup> Desroches avait le droit d'employer le français dans ses rapports avec la SADC de Simcoe Nord, mais non avec M<sup>me</sup> Muenz. Elle aurait pu traiter directement avec M<sup>me</sup> Irvine ou si, comme il est allégué, celle-ci n'avait pas la compétence voulue, avec un membre du comité de prêts francophone.

#### Petits déjeuners-causeries

[52] Les rapports d'enquête du commissariat sont recevables en preuve (*Forum des maires*), mais ils doivent être considérés avec prudence car les enquêtes sont effectuées à huis clos.

[53] Dans son rapport d'août 2004, qui était basé sur des entrevues effectuées au moins de février précédent, le commissariat a souligné qu'il y avait eu huit séances de formation du Programme déjeuners d'apprentissage qui avaient été offertes en anglais seulement. Le rapport indiquait également que des efforts avaient été faits pour offrir des ateliers et des séminaires en français, mais que ceux-ci avaient habituellement été annulés faute de participants. Dans son rapport annuel de 2003-2004 cependant, la SADC de Simcoe Nord faisait état de la coordination de trois séances de perfectionnement professionnel offertes à la collectivité francophone en partenariat avec La Clé d'la Baie, un organisme francophone local. Quarante-huit francophones y ont assisté. Selon le même rapport, 88 personnes environ ont participé au Programme déjeuners d'apprentissage.

[54] It has not been advanced that each such information session must be bilingual. If so, North Simcoe is in breach of the Act for providing some sessions in English only, and some in French only. "Equal" does not necessarily mean identical.

[55] There is insufficient evidence before me to establish that these three incidents constitute a breach of Part IV of the *Official Languages Act*. By the same token, there has been no breach of the Charter either.

#### THE LANGUAGE COMMISSIONER'S REPORTS

[56] This case is not a judicial review of the Official Language Commissioner's reports. The Commissioner is an ombudsman who reports to Parliament and who makes recommendations. Both the Commissioner and complainants may apply to the Court for a remedy and if the Court "concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances" (subsection 77(4)).

[57] The reports, as aforesaid, deal with both Part IV and Part VII. The Commissioner took the position in *Forum des maires*, that both Part IV and Part VII created rights which gave rise to remedies, a point it is entitled to argue again when the Supreme Court hears the *Forum des maires* appeal, scheduled to be heard later this year. However, the Federal Court of Appeal's decision stands as the current interpretation of the Act, and is binding upon me.

[58] In its initial report, the Officer of the Commissioner made four recommendations which were followed up in its two subsequent reports. One recommendation was that Industry Canada "examine the merits of establishing a French-language community futures development corporation in Simcoe County." That recommendation deals with Part VII of the Act, and so is beyond the scope of this case. Its first recommendation pertained to Industry Canada's obligation to:

[54] On n'a pas prétendu que chacune de ces séances d'information doit être bilingue. Si c'est le cas, la SADC de Simcoe Nord contrevient à la Loi en offrant certaines séances en anglais seulement et d'autres, en français seulement. «Égal» ne signifie pas nécessairement identique.

[55] Je ne dispose pas d'une preuve suffisante pour conclure que la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* n'a pas été respectée lors de ces trois incidents. De même, il n'y a pas eu violation de la Charte.

#### RAPPORTS DU COMMISSAIRE

[56] Il ne s'agit pas en l'espèce d'un contrôle judiciaire des rapports du commissaire. Ce dernier est un ombudsman qui présente des rapports au Parlement et qui formule des recommandations. Le commissaire et les plaignants peuvent former un recours devant le tribunal, et celui-ci peut, «s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la [Loi], accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances» (paragraphe 77(4)).

[57] Comme je l'ai dit précédemment, les rapports traitent des parties IV et VII. Le commissaire a fait valoir, dans *Forum des maires*, que ces deux parties créent des droits donnant naissance à des recours, un argument qu'il pourra de nouveau faire valoir devant la Cour suprême lorsque celle-ci entendra l'appel interjeté dans cette affaire plus tard cette année. L'arrêt de la Cour d'appel fédérale demeure cependant pour l'instant l'arrêt de principe en ce qui concerne l'interprétation de la Loi, et je dois m'y conformer.

[58] Dans son rapport initial, le commissariat a formulé quatre recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi dans ses deux rapports subséquents. Il recommandait notamment à Industrie Canada d'«examiner les mérites liés à l'établissement d'une Société francophone d'aide au développement des collectivités dans le comté de Simcoe». Cette recommandation n'est pas en cause en l'espèce puisqu'elle est liée à la partie VII de la Loi. La première recommandation du commissariat avait trait à l'obligation d'Industrie Canada de prendre:



[T]ake measures, such as requiring a satisfactory bilingual capacity at all times, to ensure that services provided to the official-language minority community of Simcoe County under the community futures program are truly equal in quality to those provided to the official-language majority, and to establish appropriate monitoring and control mechanisms accordingly.

[59] The 2004 report said: “we cannot conclude that services offered in French by the North Simcoe CFDC are of equal quality to those provided in English. We do consider, however, that bilingual services are available.” I will deal with this point when considering Mr. Desrochers’ complaints.

[60] It faulted North Simcoe because it has only had six Francophone clients, only one of which wanted to deal with it in French. No loan application forms have been submitted in French.

[61] It also recommended that Industry Canada review its agreement with North Simcoe to ensure that it fully takes into account the objectives of both Part IV and Part VII of the *Official Languages Act*. The Office is satisfied that the official language clause in the new agreement with North Simcoe and other CFDCs takes into account both parts of the Act. However “additional measures are still required to produce tangible results and thus fully respect the Act.”

[62] The word “result” conjures up the civil law concept of the intensity of an obligation which I consider appropriate since the same program is in force in Quebec. An obligation of means is one which is satisfied if one uses objective best efforts. An obligation of result is more intense, limited to such defences as act of God.

[63] The other recommendation which it considers only to be partially implemented is that Industry Canada consult “the official-language minority community of Simcoe County prior to undertaking any project or

[...] des mesures, tel que d’exiger une capacité bilingue satisfaisante en tout temps, afin d’assurer que les services fournis à la communauté de langue officielle minoritaire du comté de Simcoe dans le cadre du Programme de développement des communautés sont de qualité égale à ceux fournis à la majorité de langue officielle, et [d’établir] en conséquence des mécanismes appropriés de contrôle et de surveillance.

[59] Le rapport de 2004 indiquait: «nous ne pouvons conclure que les services fournis en français par la SADCSN sont d’une qualité équivalente à ceux offerts en anglais. Nous reconnaissons par contre que la Société fournit des services bilingues». Je traiterai de ce sujet lorsque j’examinerai les plaintes de M. Desrochers.

[60] Le rapport mettait la faute sur la SADC de Simcoe Nord parce que celle-ci n’a eu que six clients francophones, dont l’un seulement voulait recevoir des services en français. Par ailleurs, aucune demande de prêt n’a été soumise en français.

[61] Le rapport recommandait également qu’Industrie Canada revoie son entente avec la SADC de Simcoe Nord pour s’assurer que celle-ci tienne parfaitement compte des objectifs des parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles*. Le commissariat est convaincu que la clause relative aux langues officielles de la nouvelle entente conclue avec la SADC de Simcoe Nord et avec les autres SADC tient compte de ces deux parties de la Loi. Néanmoins, «des mesures supplémentaires doivent toujours être prises afin de produire des résultats tangibles et ainsi respecter pleinement la Loi».

[62] Le mot «résultats» évoque le concept de l’intensité d’une obligation existant en droit civil. À mon avis, ce concept est pertinent en l’espèce puisque le même programme existe au Québec. Alors qu’une obligation de moyens est remplie si, objectivement, tous les efforts sont faits à cette fin, une obligation de résultat est plus intense et seuls des moyens de défense comme une force majeure peuvent être invoqués à son égard.

[63] L’autre recommandation qui, selon le commissariat, a été mise en œuvre en partie seulement est celle demandant à Industrie Canada de «consulter la communauté minoritaire de langue officielle du comté de

concluding any agreement that could have an impact on the development of this community.” There is evidence that North Simcoe has in fact consulted with the French-speaking minority. However, it has not been as successful as CALDECH, which is another example of the intensity of the obligation theory.

#### Raymond Desrochers’ View of Equal Service

[64] The evidence led that equal means different was rather of a sociological and anecdotal nature. Evidence was in the form of affidavits and in some cases cross-examinations of individuals active in the community, statisticians and sociologists. This led counsel for the applicants to submit:

[TRANSLATION]

26. The French from the Huronia region are different than the English majority because, *inter alia*, they:

- (i) have less economic power in the region;
- (ii) have fewer jobs and a higher unemployment rate;
- (iii) have fewer institutions that are their own and are less likely to live in their mother tongue;
- (iv) are less likely to work in their mother tongue;
- (v) are subject to a rate of assimilation of more than 67%;
- (vi) live in a region where historically Francophones have been persecuted; and
- (vii) have a culture which is different.

Accordingly, in terms of community economic development, the needs of the French in the Huronia region are different than those of their English peers.

[65] Although there were slight differences of opinion, and I use that word deliberately as we are dealing with opinion, rather than hard facts, Industry Canada does not really oppose those allegations. Nor does it take issue with the fact that CALDECH, funded in large measure by government of Ontario organizations, has the ear of the Francophone community, is more successful in

Simcoe avant d’entreprendre tout projet ou de conclure tout accord qui pourrait avoir une incidence sur le développement de cette communauté». La preuve indique que la SADC de Simcoe Nord a effectivement consulté la minorité francophone. Elle n’a toutefois pas eu le même succès que le CALDECH. Il s’agit d’un autre exemple de la théorie de l’intensité de l’obligation.

#### Point de vue de Raymond Desrochers sur la question des services égaux

[64] La preuve démontrant qu’égal signifie différent était plutôt de nature sociologique et anecdotique. Cette preuve consistait en des affidavits et, dans certains cas, le contre-interrogatoire de personnes actives dans la collectivité, de statisticiens et de sociologues, ce qui a amené l’avocat des demandeurs à faire valoir ce qui suit:

26. Les francophones de la région de la Huronie sont différents de la majorité anglophone car, entre autres, ils:

- (i) ont moins de force économique dans la région;
- (ii) ont moins d’emplois et un taux de chômage plus élevé;
- (iii) ont moins d’institutions qui sont les leurs et moins de chances de vivre dans leur langue maternelle;
- (iv) ont moins de chance de travailler dans leur langue maternelle;
- (v) souffrent d’un taux d’assimilation de plus de 67 %;
- (vi) vivent dans une région où les francophones ont historiquement été persécutés; et
- (vii) ont une culture qui est différente.

Par conséquent, les francophones de la région de la Huronie ont des besoins différents comparativement à leurs confrères et consœurs anglophones en matière de développement économique communautaire.

[65] Malgré de légères divergences d’opinions—j’emploie ce terme à dessein étant donné qu’il est question d’opinions et non de faits indéniables en l’espèce—Industrie Canada ne conteste pas véritablement ces allégations. Il ne conteste pas non plus le fait que le CALDECH, qui est financé en grande partie par des organisations du gouvernement de l’Ontario, a

communicating with the Francophone community and performs worthy community service.

[66] Its position is that federal institutions, in their head offices, and where numbers require, must be bilingual. That is the government of Canada's approach.

[67] According to Industry Canada, equal service under Part IV of the Act is not nearly as philosophical or cultural as the applicants make out. There certainly is room for federal government funding of CALDECH, if it chooses, under Part VII of the Act. Indeed, the last federal funding of CALDECH, which expired 31 March this year, was from Heritage Canada under Part VII of the Act. I should also mention that Industry Canada's (FedNor) contract with North Simcoe requires it to fund CALDECH to the extent of \$4,000 a year. The CALDECH/Heritage Canada funding agreement recognized:

[TRANSLATION] The Minister has a mandate to encourage and support official-language minorities at the national, provincial and community levels in establishing and maintaining their institutions, developing their organizations and participating, in their own language, in the social, educational, cultural and economic life of Canadian society.

As I see it "their institutions" and "federal institutions" are not the same thing.

[68] Mr. Desrochers' concept of "equal service" reflects his fear of assimilation.

[TRANSLATION]

Q. And we agree as francophones that even one assimilated francophone is one too many.

A. Yes.

He notes that many children cannot speak to their grandparents in French. Many young people of the area are attracted to the bright lights of Toronto. He suggests, but of course cannot prove, that if they move to Toronto they lose their language, while if they move to Montréal

l'oreille de la collectivité francophone, communique mieux avec elle et fournit des services communautaires utiles.

[66] Industrie Canada fait valoir que les institutions fédérales doivent être bilingues à leur siège et lorsque le nombre l'exige. C'est là la philosophie du gouvernement du Canada.

[67] Selon Industrie Canada, l'égalité de services exigée par la partie IV de la Loi est loin d'être aussi philosophique ou culturelle que les demandeurs le prétendent. La partie VII de la Loi permet certainement au gouvernement fédéral de financer le CALDECH s'il le souhaite. De fait, le dernier financement fédéral reçu par le CALDECH, qui a pris fin le 31 mars dernier, a été versé par Patrimoine canadien en application de la partie VII de la Loi. Je dois également souligner que, selon l'entente qu'il a conclue avec la SADC de Simcoe Nord, Industrie Canada (FedNor) doit verser 4 000 \$ par année pour financer le CALDECH. L'entente de financement passée entre le CALDECH et Patrimoine canadien reconnaissait que:

[. . .] la Ministre a le mandat d'encourager et d'aider les minorités de langue officielle, aux niveaux national, provincial et communautaire à établir et maintenir leurs institutions, à développer leurs organisations et à participer, dans leur langue, à la vie sociale, éducative, culturelle et économique de la société canadienne;

D'après ce que je vois, «leurs institutions» et «des institutions fédérales» ne sont pas la même chose.

[68] L'idée que M. Desrochers se fait de l'«égalité de services» reflète sa crainte d'assimilation.

Q. Et on est d'accord comme francophones qu'un francophone assimilé c'est déjà un de trop.

R. Oui.

M. Desrochers souligne qu'un grand nombre d'enfants sont incapables de parler en français à leurs grands-parents. De nombreux jeunes de la région sont attirés par la vie trépidante de Toronto. Il laisse entendre, sans évidemment pouvoir le prouver, que ces jeunes

they do not. He suggests that nearly all the Francophones who deal with North Simcoe do so in English because the service in French is not equal. Yet, the battle of the surveys between CALDECH and North Simcoe, neither of which was scientific, brings home the fact that many French business people prefer English services. In some cases this was because their employees were English, and in others because their customers were English. Many were so bilingual they were completely indifferent as to language. One has the right to be served in one's second official language, not to have a second official language, or not to be able to speak the official language of one's ancestors.

[69] Indeed, Mr. Desrochers' real complaint is that North Simcoe is bilingual.

[TRANSLATION]

Q. You are referring to North Simcoe?

A. North Simcoe or any other bilingual institution. When both services are offered, it is only a translation. It does not reflect our cultural values, our approach. And that CALDECH has developed an approach culturally sensitive to the Francophones and that explains why we have fifty or so initiatives. North Simcoe not only regularly receives money, but hires a Francophone and receives a bilingualism bonus.

...

A. It happens by word of mouth. Someone will come to see us because we listen carefully, we have a cultural ear in the sense that we understand what the person needs. We often meet people in their kitchens. We go to their homes. North Simcoe does not do that. We work with them and we have developed what we call a supportive approach.

And that is very Francophone, if you will. It is very culturally Francophone. We support them. We work with the group.

Q. And when you describe the services of like quality and all that from your previous answer, that was based on

perdront leur langue s'ils déménagent à Toronto plutôt qu'à Montréal. Selon lui, presque tous les francophones qui ont à traiter avec la SADC de Simcoe Nord le font en anglais parce que les services offerts en français ne sont pas équivalents à ceux offerts en anglais. Cependant, les enquêtes réalisées par le CALDECH et la SADC de Simcoe Nord, dont aucune n'est scientifique, révèlent que de nombreuses entreprises francophones optent pour les services en anglais, parfois parce que leurs employés sont anglophones, parfois parce que leurs clients sont anglophones. Bon nombre de ces personnes sont bilingues au point où elles sont indifférentes à la langue employée. Une personne a le droit de se faire servir dans la deuxième langue officielle, de ne pas avoir une deuxième langue officielle ou de ne pas être capable de s'exprimer dans la langue officielle de ses ancêtres.

[69] En fait, M. Desrochers se plaint du fait que la SADC de Simcoe est bilingue.

Q. Vous parlez de Simcoe Nord?

R. Simcoe Nord ou n'importe quelle autre institution bilingue. Quand on offre les deux services, c'est juste une traduction. Ça ne reflète pas nos valeurs culturelles, notre approche. Et ça CALDECH a développé une approche culturellement sensible aux francophones et c'est ce qui explique pourquoi nous avons une cinquantaine d'initiatives. Alors que North Simcoe qui reçoit non seulement de l'argent régulièrement, mais a embauché une francophone et reçoit une prime au bilinguisme.

[. . .]

R. Ça se passe de bouche à oreille. Quelqu'un va venir nous voir parce qu'on a une écoute attentive, une écoute culturelle dans le sens qu'on peut discerner ce que la personne a besoin. On rencontre souvent les gens dans leur cuisine. On va chez eux. Ce qui n'est pas le cas avec le North Simcoe. On travaille avec eux et on a développé ce qu'on appelle une approche d'accompagnement.

Et ça c'est très francophone, si vous voulez. C'est très culturellement francophone. Nous on les accompagne. On travaille avec le groupe.

Q. Et quand vous faisiez état là de services de même qualité et tout ça là dans votre réponse précédente, ça

the premise that it takes a Francophone to grasp the cultural needs of another Francophone?

- A. In matters of community economic development, yes. And I would say in many other fields also because I was in teaching as well.

So the mandate must respond to the needs of the minority. The bilingual institutions like North Simcoe by definition have their way of seeing things, the way of the majority.

[70] Mr. Desrochers' solution is to create a majority out of a minority. In his view, the only two CFDCs in Ontario which provide equal service in French are in Hawkesbury and Hearst, where the majority of the local population is French. Thus, those institutions are culturally French. He thinks, however, that the English receive equal service there.

[71] Another sore point is that North Simcoe is based in Midland, an Anglo town, where even the local bank does not provide services in French.

## CONCLUSION

[72] It may well be that a great number of Francophones prefer to deal with CALDECH, which has had greater success in reaching out to the French-speaking community. North Simcoe is not only required to deal with the French-speaking community, but also to pay attention to needs of women, youth and First Nations. I think the applicants are reading too much into sections 22 and 25 of the *Official Languages Act*. Without in any way segregating language from culture, I cannot agree that equal service requires that an institution be run by the official language minority, be it French in Ontario or English in Quebec. One could not make that a requirement of Industry Canada itself. Section 22 of the *Official Languages Act* requires a federal institution to communicate in both languages and to render equal service in both languages. A third party who renders that self-same service under section 25 is subject to the same obligation, not to a different obligation.

c'était à partir de la prémisse que ça prend un francophone pour saisir les besoins culturels d'un autre francophone?

- R. Dans le domaine du développement économique communautaire, oui. Et j'ose dire que dans bien d'autres domaines aussi parce que j'étais dans l'enseignement aussi.

Donc le mandat doit répondre aux besoins de la minorité. Alors que les institutions bilingues comme North Simcoe ont par définition leur façon de voir les choses, une façon majoritaire.

[70] La solution proposée par M. Desrochers consiste à faire d'une minorité une majorité. À son avis, les deux seules SADC qui fournissent des services égaux en français en Ontario sont situées à Hawkesbury et à Hearst, où la population locale est majoritairement francophone. Ainsi, ces institutions sont culturellement francophones. M. Desrochers pense cependant que les anglophones reçoivent des services égaux à ces endroits.

[71] Le fait que la SADC de Simcoe Nord est située à Midland, une ville anglophone où mêmes les banques ne fournissent pas de services en français, est un autre irritant.

## CONCLUSION

[72] Il se pourrait bien qu'un grand nombre de francophones préfèrent faire affaire avec le CALDECH, celui-ci ayant mieux réussi à nouer des relations avec la collectivité francophone. La SADC de Simcoe Nord n'est pas seulement tenue de traiter avec la collectivité francophone: elle doit également porter attention aux besoins des femmes, des jeunes et des Premières nations. Je pense que les demandeurs élargissent trop le sens des articles 22 et 25 de la *Loi sur les langues officielles*. Sans séparer la langue de la culture, je ne pense pas que l'égalité de services exige qu'une institution soit administrée par la minorité de langue officielle, que ce soit la minorité française en Ontario ou anglaise au Québec. On ne pourrait pas exiger une telle chose même d'Industry Canada. L'article 22 de la *Loi sur les langues officielles* exige d'une institution fédérale qu'elle communique et fournisse des services égaux dans les deux langues. L'article 25 impose exactement la même obligation au tiers qui fournit les mêmes services.

[73] As to the intensity of the obligation falling upon North Simcoe, which can be no greater than the obligation falling upon Industry Canada itself, it is able to communicate with the public in French and provides (equal) service. It is not as successful as Mr. Desrochers and CALDECH would like. Indeed, it is obvious that they will never be satisfied because North Simcoe is a bilingual institution, just as Industry Canada is a bilingual institution. If Industry Canada is not satisfied with North Simcoe's results, it may withdraw its mandate, fund additional staff or administer the program directly. If it does, it is not because of a breach of the *Official Languages Act*.

[74] In light of these findings, it is not necessary to consider appropriate remedies. However, it would not have been for me to tell Industry Canada how to organize itself, and order it to fund CALDECH. It may well be that the government of Canada's commitment to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development" would be well served by funding CALDECH to carry out the responsibilities of a CFDC throughout all of Simcoe County. The government may choose under Part VII of the Act to do so; this Court cannot force it to do so. In this vein, the Official Languages Commissioner notes that in Western Canada none of the equivalents to the Ontario CFDCs are required to render service in French. However, separate French-speaking organizations have been funded.

[75] The applicants have emphasized the symbolic role of institutions, particularly institutions serving minorities. It was submitted that a minority must be more collective in approach to avoid being marginalized. To integrate is to disappear. Reference was made to Hôpital Montfort in Ottawa (*Lalonde*). Nevertheless, one cannot simply ignore the actual words used in the *Official Languages Act* in order to favour a view of history, or to right wrongs. Part IV of the *Official Languages Act* is clear. Much of what Mr. Desrochers and CALDECH submit pertains to Part VII. Decisions in that regard are to be made

[73] Quant à l'intensité de l'obligation qui lui incombe et qui ne peut être plus grande que celle imposée à Industrie Canada lui-même, la SADC de Simcoe Nord est capable de communiquer en français avec le public et elle fournit des services égaux—pas avec autant de succès que M. Desrochers et le CALDECH le souhaiteraient cependant. En fait, il est évident que ces derniers ne seront jamais satisfaits parce que la SADC de Simcoe Nord est une institution bilingue, tout comme Industrie Canada. Si Industrie Canada n'est pas satisfait du rendement de la SADC de Simcoe Nord, il peut lui retirer son mandat, financer l'embauche d'employés additionnels ou administrer le programme directement. S'il le fait, ce n'est pas en raison du non-respect de la *Loi sur les langues officielles*.

[74] Compte tenu de ces conclusions, il n'est pas nécessaire d'examiner les réparations appropriées. Il ne m'appartient pas cependant de dire à Industrie Canada comment s'organiser et de lui ordonner de financer le CALDECH. Il est possible que le gouvernement du Canada réalise son engagement de «favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et [d']appuyer leur développement» en finançant le CALDECH pour que celui-ci exerce les fonctions d'une SADC dans tout le comté de Simcoe. Le gouvernement peut choisir d'agir ainsi en vertu de la partie VII de la Loi; la Cour ne peut cependant pas le forcer à le faire. Dans le même ordre d'idées, le commissaire fait remarquer que, dans l'Ouest canadien, aucun organisme comparable aux SADC de l'Ontario n'est tenu de fournir des services en français; des organismes francophones distincts ont cependant été financés.

[75] Les demandeurs ont insisté sur le rôle symbolique des institutions, en particulier de celles qui fournissent des services à des minorités. On a fait valoir qu'une minorité doit agir de manière plus collective pour éviter d'être marginalisée. S'intégrer, c'est disparaître. On a rappelé le cas de l'Hôpital Montfort d'Ottawa (*Lalonde*). On ne peut cependant pas faire abstraction de la terminologie employée dans la *Loi sur les langues officielles* pour favoriser une conception de l'histoire ou pour réparer des torts. La partie IV de la *Loi sur les langues officielles* est claire. Une grande partie des prétentions de M. Desrochers et du CALDECH ont trait

by Parliament and the Executive, not by the courts.

[76] The application shall be dismissed. I do not consider it appropriate to order costs. Although the applicants did not obtain the result they sought, they did convince me that Industry Canada was statutorily obliged, under section 25 of the *Official Languages Act*, to see to it that North Simcoe provided equal service in French and in English.

à la partie VII. C'est au Parlement et au pouvoir exécutif qu'il appartient de rendre des décisions à cet égard, non aux tribunaux.

[76] La demande doit être rejetée. À mon avis, il ne convient pas de rendre une ordonnance concernant les dépens. Malgré le fait que les demandeurs n'ont pas reçu leur résultat désiré, ils m'ont tout de même convaincu qu'Industrie Canada avait une obligation statutaire, en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les langues officielles*, de s'assurer que la SADC de Simcoe Nord fournissait des services égaux en français et en anglais.