

2005 FC 1172  
T-1996-01

2005 CF 1172  
T-1996-01

**Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick** (*Applicant*)

**Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick** (*demanderesse*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen** (*Respondent*)

**Sa Majesté la Reine** (*défenderesse*)

T-490-02

T-490-02

**Marie-Claire Paulin** (*Applicant*)

**Marie-Claire Paulin** (*demanderesse*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen** (*Respondent*)

**Sa Majesté la Reine** (*défenderesse*)

and

et

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

**La commissaire aux langues officielles** (*intervenante*)

*INDEXED AS: SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK v. CANADA (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK c. CANADA (C.F.)*

Federal Court, Gauthier J.—Ottawa, April 19 and 20; August 26, 2005.

Cour fédérale, juge Gauthier—Ottawa, 19 et 20 avril; 26 août 2005.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Language Rights — Actions under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24 submitting questions regarding language obligations of Royal Canadian Mounted Police (RCMP) when providing provincial police services described in contract with Government of New Brunswick — Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick not-for-profit corporation acting in furtherance of role as spokesperson for Acadian community of New Brunswick, protecting and promoting rights and interests of community — Challenging proposed reduction of RCMP's obligations as to oral communications in New Brunswick — Applicant Paulin, citizen of New Brunswick, arrested by member of RCMP on Trans-Canada Highway in New Brunswick for speeding — Member unable to speak French — Ticket issued in French, applicant paying fine — (1) Whether RCMP has duty to comply with special constitutional obligations of New Brunswick under Charter, ss. 16.1, 16(2), 20(2); (2) whether RCMP required to have regard to, comply with ss. 16.1, 16(2), 20(2) in interpreting and implementing in New Brunswick Charter, s. 20(1) and Official Languages Act of Canada (OLA) and Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations — (1) Charter applying to RCMP because RCMP under constitutional*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits linguistiques — Demandes en vertu de l'art. 24 de la Charte canadienne des droits et libertés qui soulevaient des questions relativement aux obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) lorsqu'elle fournit les services de police provinciaux décrits dans son contrat avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick — La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick est une corporation à but non lucratif qui poursuit son mandat de porte-parole de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick et elle assume un rôle de protection et de promotion des droits et intérêts de cette communauté — Elle a contesté une réduction proposée des obligations de la GRC en matière de communications orales au Nouveau-Brunswick — La demanderesse Paulin, citoyenne du Nouveau-Brunswick, a été arrêtée par un agent de la GRC sur la route transcanadienne au Nouveau-Brunswick pour excès de vitesse — L'agent était incapable de parler français — Le billet de contravention a été émis en français et la demanderesse a payé l'amende — 1) La GRC a-t-elle l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées aux art. 16.1, 16(2) et 20(2) de la Charte; 2) la GRC doit-elle tenir compte et se conformer aux art. 16.1, 16(2) et 20(2)*

authority of Parliament — Institutional interpretation of “legislature and government” in Charter, s. 32 extending its application to all bodies over which government exercising sufficient degree of control — Functional interpretation extending application to include all bodies performing “governmental function” — RCMP member performing government function when arresting applicant, issuing ticket — RCMP must comply with duties imposed on institutions of province under Charter, s. 20(2) when performing acts relating to police services set out in contract — Institutional interpretation of Charter, s. 20(1) not precluding functional interpretation of s. 20(2) — First question answered affirmatively since RCMP required to comply with special constitutional obligations of New Brunswick set out in Charter, s. 20(2) — (2) Language duties imposed by Charter constituting threshold not ceiling — Ss. 16(2), 20(2) not relevant in interpreting OLA of Canada, Regulations — However, s. 16.1(1) setting out principle of general application within province of New Brunswick — S. 16.1(1) binding on Parliament, federal government under general principle of s. 32 — Governor in Council exercising power to define concept of significant demand in Regulations — Therefore, RCMP required to have regard to Regulations, not Charter, s. 16.1(1) in interpreting, implementing constitutional duties — Specific language of Regulations not allowing for special interpretation for offices located in New Brunswick — “Significant demand” in Charter referring to demand at office of federal institution.

*Official Languages — Whether RCMP must comply with language obligations in Canadian Charter of Rights and Freedoms, Official Languages Act (OLA) of Canada, Regulations, when providing provincial police services under contract with Government of New Brunswick — But Charter, s. 20(2) dealing with delivery of services — Extent and quality of services provided to public by RCMP within New Brunswick matters of level of services, not internal management — Under contract, Minister responsible for police services in New Brunswick having substantial amount of control over level of service — Minister and Commissioner of Official Languages determining level of services — No evidence contract setting language standard different from standard generally provided for in Charter, s. 20(1) and in OLA, Regulations — Not apparent recognized language rights of collectivity in New Brunswick affecting individual*

*lorsqu'elle interprète et met en œuvre, au Nouveau-Brunswick, l'art. 20(1) de la Charte, la Loi sur les langues officielles du Canada (la LLO) et le Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et la prestation de services? — 1) La Charte s'applique à la GRC, car celle-ci relève de l'autorité constitutionnelle du Parlement — L'interprétation institutionnelle des mots « gouvernement et législature » à l'art. 32 de la Charte en étend l'application à tous les organismes sur lesquels le gouvernement exerce un contrôle suffisant — L'interprétation fonctionnelle étend leur application à tous les organismes qui exercent une « fonction gouvernementale » — L'agent de la GRC accomplissait une fonction gouvernementale lorsqu'il a arrêté la demanderesse et émis le billet de contravention — Lorsqu'elle fournit les services de police prévus au contrat, la GRC doit respecter les obligations prévues pour les institutions de cette province à l'art. 20(2) de la Charte — L'interprétation institutionnelle de l'art. 20(1) de la Charte ne limite pas une interprétation fonctionnelle de l'art. 20(2) — La réponse à la première question est affirmative, puisque la GRC a l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées à l'art. 20(2) de la Charte — 2) Les obligations linguistiques prévues par la Charte représentent un seuil et non pas un plafond — Les art. 16(2) et 20(2) ne sont pas pertinents à l'interprétation de la LLO du Canada et du Règlement — Toutefois, l'art. 16.1(1) énonce un principe d'application générale à l'intérieur de la province du Nouveau-Brunswick — L'art. 16.1(1) lie le Parlement et le gouvernement fédéral en vertu du principe général de l'art. 32 — Le gouverneur général en conseil a exercé le pouvoir de définir le concept de demande importante dans le Règlement — La GRC doit donc référer au Règlement, et non à l'art. 16.1(1) de la Charte pour interpréter et mettre en œuvre ses obligations constitutionnelles — La spécificité du Règlement ne permet pas une interprétation particulière quant aux bureaux situés dans le Nouveau-Brunswick — L'expression « demande importante » dans la Charte réfère à la demande dont fait l'objet un bureau d'une institution fédérale.*

*Langues officielles — La GRC a-t-elle l'obligation de se conformer aux obligations linguistiques énoncées dans la Charte canadienne des droits et libertés, la Loi sur les langues officielles du Canada (la LLO) et le Règlement lorsqu'elle fournit les services de police provinciaux en vertu de son contrat avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick? — Mais l'art. 20(2) de la Charte traite de prestation de services — L'étendue et la qualité de la prestation des services au public par la GRC sur le territoire du Nouveau-Brunswick sont des questions de niveau de services, et non pas de régie interne — En vertu du contrat, le ministre responsable des services de police dans la province du Nouveau-Brunswick a un contrôle important à l'égard du niveau de services — Le ministre et le Commissaire aux langues officielles fixent le niveau de services — Il n'y avait aucune preuve que le contrat fixait une obligation linguistique*

*right of members of public to communicate, receive services in English, French — Insufficient evidence to determine whether Regulations creating inequality between two language communities.*

*RCMP — RCMP providing provincial police services in New Brunswick pursuant to contract with Government of New Brunswick — Charter, s. 16.1 giving equality of status to English, French communities in New Brunswick — Under Charter, s. 16(2) English, French official languages of New Brunswick — S. 20(2) giving member of New Brunswick public right to services from government in English or French — RCMP federal institution — Required to comply with constitutional obligations of New Brunswick set out in s. 20(2) — Ss. 16.1, 16(2) can be considered for purpose of interpreting obligation established in s. 20(2) — RCMP also required to have regard to s. 16.1 in interpreting, implementing s. 20(1).*

These were two actions brought under section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter) in which the Court was asked to answer specific questions regarding the language obligations of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) when it provides the provincial police services described in its contract with the Government of New Brunswick. That Contract provides that the RCMP is subject to the control of the provincial attorney general or minister responsible for police services when it provides provincial police services thereunder. Under the Charter, subsection 16(1) English and French have equal rights and privileges as to their use in all institutions of the government of Canada. Under the subsection 16(2), English and French are the official languages of New Brunswick. Section 16.1 gives equality of status to both linguistic communities in New Brunswick. Subsection 20(1) gives any member of the public in Canada the right to communicate with and to receive services in English or French from any office of an institution of the government of Canada where there is significant demand for services in that language or it is reasonable given the nature of the office. And subsection 20(2) gives any member of the public in New Brunswick the right to receive services from any office of an institution of the government of New Brunswick in English or French. Finally, the Charter applies to the Parliament and government of Canada (paragraph 32(1)(a)) and to the legislature and government of each province (paragraph 32(1)(b)). Under the *Official Languages Act* (OLA) of Canada, Part V, New Brunswick is designated as bilingual. The applicant Société des Acadiens et

*différente de celle généralement prévue à l'art. 20(1) de la Charte, ainsi que dans la LLO et son Règlement — Il n'est pas évident que les droits collectifs reconnus aux deux communautés linguistiques au Nouveau-Brunswick ont un impact sur le droit individuel des membres du public de communiquer ou de recevoir des services en français ou en anglais — La preuve était insuffisante pour déterminer si le Règlement créait une inégalité entre les deux communautés linguistiques.*

*GRC — La GRC fournit des services de police provinciaux au Nouveau-Brunswick, conformément au contrat conclu avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick — L'art. 16.1 de la Charte accorde des statuts égaux aux communautés francophone et anglophone au Nouveau-Brunswick — En vertu de l'art. 16(2) de la Charte, le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick — L'art. 20(2) donne au public, au Nouveau-Brunswick, le droit de recevoir des services du gouvernement en français ou en anglais — La GRC est une institution fédérale — Elle avait l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées à l'art. 20(2) — Les art. 16.1 et 16(2) peuvent servir à interpréter l'obligation établie à l'art. 20(2) — La GRC devait aussi tenir compte de l'art. 16.1 pour interpréter et mettre en œuvre l'art. 20(1).*

Il s'agissait de deux demandes, présentées en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), dans lesquelles la Cour devait répondre à des questions spécifiques relativement aux obligations linguistiques de la Gendarmerie Royale du Canada (la GRC) lorsqu'elle fournit les services de police provinciaux décrits dans son contrat avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Le contrat prévoit que la GRC est soumise au contrôle du procureur général provincial ou du ministre responsable des services de police lorsqu'elle offre les services de police provinciaux en vertu de ce contrat. En vertu du paragraphe 16(1) de la Charte, le français et l'anglais ont des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du gouvernement du Canada. En vertu du paragraphe 16(2), le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick. L'article 16.1 accorde une égalité de statut aux deux communautés linguistiques du Nouveau-Brunswick. Le paragraphe 20(1) accorde au public le droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions du gouvernement du Canada, ou pour en recevoir les services, là où l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante ou cela se justifie par la vocation du bureau. Aussi, le paragraphe 20(2) accorde au public, au Nouveau-Brunswick, le droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour recevoir des services de tout bureau des institutions du gouvernement. Enfin, la Charte s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada (alinéa 32(1)a)) et à la législature et au gouvernement de chaque province (alinéa 32(1)b)). En

Acadiennes du Nouveau-Brunswick is a not-for-profit corporation, which acts as a spokesperson for the Acadian community of New Brunswick, and protects and promotes the rights and interests of that community. It challenges a proposed reduction of RCMP obligations in the area of oral communications in the New Brunswick Division. The applicant Marie-Claire Paulin (applicant) is a citizen of New Brunswick. She was arrested on April 26, 2000, by a member of the RCMP on the Trans-Canada Highway in New Brunswick for speeding. The RCMP member was unable to speak to her in French and made no offer to do so. The ticket was issued in French and the applicant paid the fine. The questions posed to the Court were: (1) does the RCMP have a duty to comply with the special constitutional obligations of New Brunswick set out under section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) of the Charter?; and (2) is it required to have regard to and comply with section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) in interpreting and implementing subsection 20(1) of the Charter and the OLA and the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* in New Brunswick?

*Held*, the questions were answered as stated below.

The principles of interpretation of language rights are entrenched in the Constitution. The Supreme Court of Canada has stated that language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada. They are a particular kind of right, distinct from the principles of fundamental justice. The OLA also enjoys special status. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose and follows the rules of interpretation of the Charter.

(1) The Charter applies to the RCMP, which falls under the constitutional authority of Parliament. When it comes to matters of internal management, such as position classifications, the RCMP is and at all times continues to be a federal institution. But subsection 20(2) of the Charter deals first and foremost with the delivery of services. The level of service to be provided has only a ricochet effect on internal administration and position classification because the level of services is one of the objective factors that the Commissioner of Official Languages takes into account. The extent and quality of services provided to the public within New Brunswick are more matters of the level of services than of

vertu de la partie V de la *Loi sur les langues officielles* (la LLO) du Canada, le Nouveau-Brunswick est désigné comme étant bilingue. La demanderesse Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick est une corporation à but non lucratif qui agit à titre de porte-parole de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick et elle assume un rôle de protection et de promotion des droits et intérêts de cette communauté. Elle contestait une réduction proposée des obligations de la GRC en matière de communications orales dans la division du Nouveau-Brunswick. La demanderesse Marie-Claire Paulin (la demanderesse) est une citoyenne du Nouveau-Brunswick. Elle a été arrêtée le 26 avril 2000 par un agent de la GRC sur la route transcanadienne, dans la province du Nouveau-Brunswick, pour excès de vitesse. L'agent de la GRC ne pouvait s'adresser à elle en français et il n'a fait aucune offre en ce sens. Le billet de contravention a été émis en français et la demanderesse a payé l'amende. Les questions posées à la Cour étaient : 1) La GRC a-t-elle l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées à l'article 16.1, et aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte? 2) Doit-elle tenir compte et se conformer à l'article 16.1, et aux paragraphes 6(2) et 20(2) lorsqu'elle interprète et met en œuvre, au Nouveau-Brunswick, le paragraphe 20(1) de la Charte, la LLO et le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et la prestation de services*?

*Jugement* : les questions ont été répondues comme il est indiqué ci-dessous.

Les principes d'interprétation des droits linguistiques sont enchâssés dans la Constitution. La Cour suprême du Canada a déclaré que les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada. Ils sont un type particulier de droits, qui se distinguent des principes de justice fondamentale. La LLO bénéficie aussi d'un statut particulier. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu et elle obéira aux règles d'interprétation de la Charte.

1) La Charte s'applique à la GRC, laquelle relève de l'autorité constitutionnelle du Parlement. Pour ce qui est des questions de régie interne, comme celle de la classification des postes, la GRC est et demeure en tout temps une institution fédérale. Par contre, le paragraphe 20(2) de la Charte traite d'abord et avant tout de prestations de services. Ce n'est que par ricochet que le niveau de prestations de services a un impact sur l'administration interne et la classification des postes parce que ce niveau de prestations est un des facteurs objectifs dont tient compte le Commissaire aux langues officielles. L'étendue et la qualité de la prestation des services au public sur le territoire du Nouveau-Brunswick sont plus des

internal management, and under the Contract, the Minister responsible for police services in New Brunswick has a substantial amount of control over these matters. The Minister, in consultation with the Commissioner, determines the level of services. There was no evidence before the Court that a language standard different from the standard generally provided for at subsection 20(1) of the Charter and in the OLA of Canada and the Regulations had been set by Contract. The language duties imposed by the Charter constitute a threshold not a ceiling.

The institutional interpretation of the words “legislature and government” in Charter, section 32 extends its application to include all bodies over which the government exercises a sufficient degree of control. In addition, those words have been given a functional interpretation that extends their application to include all bodies that perform a “governmental function”—i.e. that exercise the power, under an Act or other statutory authority, to unilaterally enforce standards of human behaviour. The language of sections 16, 18 and 20 of the Charter differs somewhat from the language of section 32, but the criteria used under section 32 have also been applied to determine which body is an institution of the government within the meaning of those sections.

When the RCMP member arrested the applicant and gave her a ticket, he was performing a government function, more particularly a function of the Government of New Brunswick. When the RCMP performs acts relating to police services set out in the Contract, it must comply with the duties imposed on the institutions of that province by subsection 20(2) of the Charter in relation to those acts only. The fact that the RCMP is a federal institution required to comply with the duties set out in subsection 20(1) when the institutional interpretation is applied does not preclude the application of a functional interpretation of subsection 20(2) of the Charter. Accordingly, if services are provided under a similar contract with a province that has no language obligation, the RCMP would at least have to comply with the standard set out in subsection 20(1) of the Charter that applies to it because it is a federal institution. Therefore, the RCMP is required to comply with the special constitutional obligations of New Brunswick set out in subsection 20(2) of the Charter, it being understood that section 16.1 and subsection 16(2) can be considered for the purpose of interpreting the obligation established in subsection 20(2).

(2) The second question had to be analysed having regard to the duties of institutions of the federal government only. Furthermore, the Court could only consider the question as it related to the concept of significant demand, found in

questions de niveau de services que de régie interne et, en vertu du contrat, le ministre responsable des services de police dans la province du Nouveau-Brunswick a un contrôle important à l'égard de ces questions. Le ministre fixe, en consultation avec le commissaire, le niveau des services. Il n'y avait aucune preuve devant la Cour qu'une obligation linguistique différente de celle généralement prévue au paragraphe 20(1) de la Charte, et dans la LLO du Canada et son Règlement, avait été fixée par contrat. Les obligations linguistiques prévues dans la Charte représentent un seuil, et non pas un plafond.

L'interprétation institutionnelle des mots « gouvernement et législature » à l'article 32 de la Charte en étend l'application à tous les organismes sur lesquels le gouvernement exerce un contrôle suffisant. En plus, ces mots ont reçu une interprétation fonctionnelle qui étend leur application à tous les organismes qui exercent une « fonction gouvernementale », c.-à-d. ceux qui exercent, en vertu d'une loi ou d'une autre autorité statutaire, le pouvoir de contraindre de façon unilatérale les comportements humains. Le langage des articles 16, 18 et 20 de la Charte diffère quelque peu de celui de l'article 32, mais les critères utilisés en vertu de l'article 32 ont aussi été appliqués pour déterminer quel organisme est une institution du gouvernement au sens de ces articles.

En arrêtant la demanderesse et en lui remettant une contravention, l'officier de la GRC accomplissait une fonction gouvernementale, plus particulièrement une fonction du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Lorsque la GRC accomplit des actes relatifs aux services de police prévus au paragraphe 20(2) de la Charte. Le fait que la GRC soit aussi une institution fédérale soumise au respect des obligations précisées au paragraphe 20(1) lorsque l'on applique l'interprétation institutionnelle ne limite pas l'application d'une interprétation fonctionnelle du paragraphe 20(2) de la Charte. Donc, si les services sont fournis en vertu d'un contrat similaire avec une province qui n'a aucune obligation linguistique, la GRC doit naturellement respecter les obligations prévues au paragraphe 20(1) de la Charte qui lui sont applicables parce qu'elle est une institution fédérale. Par conséquent, la GRC a l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées au paragraphe 20(2) de la Charte, étant entendu que l'article 16.1 et le paragraphe 16(2) peuvent servir à interpréter l'obligation établie au paragraphe 20(2).

2) La deuxième question devait être analysée à l'égard des obligations des institutions du gouvernement fédéral seulement. En outre, la Cour ne pouvait examiner cette question que par rapport au concept de la demande importante

paragraph 20(1)(a) of the Charter and section 22 of the OLA of Canada. Subsections 16(2) and 20(2) set out the constitutional duties of institutions of the legislature and government of New Brunswick and are not relevant in interpreting the OLA of Canada and the Regulations. The purpose of the OLA and Regulations is to implement the constitutional duties of Parliament and the federal government in respect of language. Parliament is not required to have regard to those subsections in carrying out its own duties since the Charter applies to Parliament and the Government of Canada only in matters that are within their jurisdiction.

However, the situation for subsection 16.1(1) is different since it sets out a principle of general application within the province of New Brunswick. It is therefore theoretically binding on Parliament and the federal government under the general principle stated in section 32. The bilateral mechanism set out in section 43 of the *Constitution Act, 1982*, for the amendment of the Constitution may be used only to amend provisions relating to the use of English and French in a province, whether or not subsection 16.1(1) is interpreted as being binding on both levels of government or only on the Government of New Brunswick. Under Canadian federalism, federal law may be applied differently in certain provinces for legitimate reasons. Based on the evidence, the Court could not conclude that the general rule in section 32 does not apply to the statement of principle in subsection 16.1(1). The federal government therefore must have regard to that rule.

Nonetheless, in the fact situation before it, the Court was not required to answer the second question affirmatively. The question was whether the RCMP, as a federal institution, is required to have regard to subsection 16.1(1) in interpreting the concept of significant demand under paragraph 20(1)(a) of the Charter and section 22 of the OLA of Canada and in the Regulations. Parliament has given the Governor in Council the power to define the concept of significant demand, having regard to, *inter alia*, the criteria set out in section 32 of the OLA of Canada. The Governor in Council has exercised that power, and it is therefore to the Regulations that the RCMP, as a federal institution, must refer for the purpose of interpreting and implementing its constitutional duties. If there is any ambiguity, or if the language used in the Regulations lends itself to two interpretations, it may and should adopt the interpretation that is more consistent with the duties described in the Charter. Given the specific language of the Regulations, a special interpretation could not be allowed for offices located in New Brunswick, and the RCMP must apply them as they stand. The duties set out in those laws constitute a threshold and there is nothing to prevent a federal institution

que l'on retrouve à l'alinéa 20(1)a de la Charte et à l'article 22 de la LLO du Canada. Les paragraphes 16(2) et 20(2) énoncent les obligations constitutionnelles des institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick et ne sont pas pertinentes à l'interprétation de la LLO du Canada et du Règlement. L'objet de la LLO du Canada et du Règlement est de mettre en œuvre les obligations constitutionnelles linguistiques du Parlement et du gouvernement fédéral. Le législateur canadien ne peut être tenu de tenir compte de ces dispositions dans la mise en œuvre de ses propres obligations, puisque la Charte ne s'applique au Parlement et au gouvernement du Canada que dans les domaines relevant de leur juridiction.

Toutefois, la situation est différente quant au paragraphe 16.1(1) en ce qu'il énonce un principe d'application générale à l'intérieur de la province du Nouveau-Brunswick. Il lie donc en principe le Parlement et le gouvernement fédéral en vertu du principe général exposé à l'article 32. Le mécanisme bilatéral de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour la modification de la Constitution, ne peut être utilisé que pour modifier les dispositions relatives à l'usage du français et de l'anglais dans une province, que l'on interprète le paragraphe 16.1(1) comme liant les deux paliers de gouvernement ou seulement le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Dans le cadre du fédéralisme canadien, le droit fédéral peut, pour des motifs légitimes, être appliqué de façon différente dans certaines provinces. Compte tenu de la preuve, la Cour ne pouvait pas conclure que la règle générale de l'article 32 ne s'appliquait pas à l'énoncé de principe du paragraphe 16.1(1). Le gouvernement fédéral doit donc en tenir compte.

Néanmoins, dans le contexte factuel devant elle, la Cour n'était pas tenue de répondre à la deuxième question par l'affirmative. La question était de déterminer si la GRC, en tant qu'institution fédérale, était tenue de tenir compte du paragraphe 16.1(1) dans l'interprétation du concept de demande importante aux termes de l'alinéa 20(1)a de la Charte, et de l'article 22 de la LLO du Canada et de son Règlement. Le législateur canadien a donné au gouverneur général en conseil le pouvoir de définir ce concept de demande importante en tenant compte, entre autres, des critères énoncés à l'article 32 de la LLO du Canada. Celui-ci ayant exercé son pouvoir, c'est donc au texte du Règlement que la GRC, en tant qu'institution fédérale, doit référer pour interpréter et mettre en œuvre ses obligations constitutionnelles. S'il existe une ambiguïté ou si le langage du Règlement se prête à deux interprétations, elle pourra et devra adopter l'interprétation qui serait plus conforme aux obligations décrites dans la Charte. Vu la spécificité du Règlement, on ne pourrait permettre une interprétation particulière quant aux bureaux situés au Nouveau-Brunswick et la GRC doit l'appliquer tel quel. Les obligations prévues dans ces lois

from going beyond its statutory duties if appropriate.

With respect to the interpretation of “significant demand”, it was not apparent that the collective rights that the two language communities in New Brunswick are recognized as holding affected the individual right of members of the public to communicate or receive services in English or French, as described in paragraph 20(1)(a). Furthermore, the Charter refers to significant demand at an office of a federal institution. There was also insufficient evidence to determine whether the Regulations create an inequality between the two language communities.

#### 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. 16, 16.1 (as enacted by SI/93-54, s. 1), 18, 20, 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], ss. 92(14), 93, 93A (as enacted by SI/97-141).
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 43.
- Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17.
- Municipalities Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-22.
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 22, 23(1), 25, 32.
- Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5, ss. 1 “peace officer”, 27, 30, 31.
- Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48, ss. 5, 6(1), (d).
- Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2, s. 2 (as am. by S.N.B. 1981, c. 59, s. 2; 1984, c. 54, s. 1(F); 1996, c. 18, s. 2; 1997, c. 60, s. 3; 2002, c. 54, s. 25).
- Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 18, 20.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46;

constituent un seuil et rien n’empêche une institution fédérale d’aller au-delà de ses obligations statutaires si cela est approprié.

Quant à l’interprétation de l’expression « demande importante », il n’était pas évident que les droits collectifs reconnus aux deux communautés linguistiques au Nouveau-Brunswick ont eu un impact sur le droit individuel des membres du public de communiquer ou de recevoir des services en français ou en anglais, comme le décrit l’alinéa 20(1)a). En outre, la Charte réfère à la demande importante dont fait l’objet un bureau d’une institution fédérale. Aussi, la preuve était insuffisante pour déterminer si dans les faits le Règlement crée une inégalité entre les deux communautés linguistiques.

#### 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. 16, 16.1 (édicte par TR/93-54, art. 1), 18, 20, 24, 32.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 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. 92(14), 93, 93A (édicte par TR/97-141).
- 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. 43.
- Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 18, 20.
- Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, ch. P-9.2, art. 2 (mod. par L.N.-B. 1981, ch. 59, art. 2; 1984, ch. 54, art. 1(F); 1996, ch. 18, art. 2; 1997, ch. 60, art. 3; 2002, ch. 54, art. 25).
- Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, art. 1 « agent de la paix », 27, 30, 31.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 2, 22, 23(1), 25, 32.
- Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22.
- Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17.
- Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48, art. 5, 6(1), (d).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46;

194 F.T.R. 181; 2001 FCT 239; *Doucet v. Canada*, [2005] 1 F.C.R. 671; (2004), 260 F.T.R. 61; 2004 FC 1444; *Potter c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [2002] 3 S.C.R. x; *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81.

## CONSIDERED:

*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; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Gautreau v. New Brunswick* (1989), 101 B.B.R. (2d) 1 (Q.B. (T.D.)); revd. (1990), 109 N.B.R. (2d) 54; 60 C.C.C. (3d) 332 (C.A.); *R. v. Haché* (1993), 139 N.B.R. (2d) 81 (C.A.); *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)* (2001), 244 N.B.R. (2d) 366 (Q.B. (T.D.)); *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218; (1979), 90 D.L.R. (3d) 161; 43 C.C.C. (2d) 49; 6 C.R. (3d) 145; 24 N.R. 1; *Attorney General of Alberta et al. v. Putnam et al.*, [1981] 2 S.C.R. 267; (1981), 28 A.R. 387; 123 D.L.R. (3d) 257; [1981] 6 W.W.R. 217; 62 C.C.C. (2d) 51; *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1; 2003 NSSCF 256; *Regina v. Lerke* (1986), 67 A.R. 390; 25 D.L.R. (4th) 403; [1986] 3 W.W.R. 17; 43 Alta. L.R. (2d) 1; 24 C.C.C. (3d) 129; 49 C.R. (3d) 324; 20 C.R.R. 31 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3; (2000), 184 Nfld. & P.E.I.R. 44; 181 D.L.R. (4th) 1; 70 C.R.R. (2d) 1; 249 N.R. 140; 2000 SCC 1; *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; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; (1997), 151 D.L.R. (4th) 577; 96 B.C.A.C. 81; 218 N.R. 161; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; (1997), 152 D.L.R. (4th) 577; 43 M.P.L.R. (2d) 1; 219 N.R. 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; 93 N.R. 183; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; 118 N.R. 340; *McKinney v. University of Guelph*, [1990]

194 F.T.R. 181; 2001 CFPI 239; *Doucet c. Canada*, [2005] 1 R.C.F. 671; (2004), 260 F.T.R. 61; 2004 CF 1444; *Potter c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2002] 3 R.C.S. x; *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*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; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Gautreau c. Nouveau-Brunswick* (1989), 101 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1 (B.R. (1<sup>re</sup> inst.)); infirmée (1990), 109 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 54; 60 C.C.C. (3d) 332 (C.A.); *R. c. Haché* (1993), 139 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 81 (C.A.); *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada (Gendarmerie Royale)* (2001), 244 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 366 (B.R. (1<sup>re</sup> inst.)); *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218; (1979), 90 D.L.R. (3d) 161; 43 C.C.C. (2d) 49; 6 C.R. (3d) 145; 24 N.R. 1; *Procureur général de l'Alberta et autre c. Putnam et autre*, [1981] 2 R.C.S. 267; (1981), 28 A.R. 387; 123 D.L.R. (3d) 257; [1981] 6 W.W.R. 217; 62 C.C.C. (2d) 51; *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1; 2003 NSSCF 256; *Regina v. Lerke* (1986), 67 A.R. 390; 25 D.L.R. (4th) 403; [1986] 3 W.W.R. 17; 43 Alta. L.R. (2d) 1; 24 C.C.C. (3d) 129; 49 C.R. (3d) 324; 20 C.R.R. 31 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3; (2000), 184 Nfld. & P.E.I.R. 44; 181 D.L.R. (4th) 1; 70 C.R.R. (2d) 1; 249 N.R. 140; 2000 CSC 1; *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; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; (1997), 151 D.L.R. (4th) 577; 96 B.C.A.C. 81; 218 N.R. 161; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; (1997), 152 D.L.R. (4th) 577; 43 M.P.L.R. (2d) 1; 219 N.R. 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; 93 N.R. 183; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 260 N.R. 1; 2000 CSC 44; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; 118 N.R. 340; *McKinney c. Université de*



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; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; [1991] 1 W.W.R. 577; (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 1; 91 CLLC 17,003; *Moncton (City) v. Charlebois* (2001), 242 N.B.R. (2d) 259; 25 M.P.L.R. (3d) 171; 2001 NBCA 117; *R. v. Chang* (2003), 339 A.R. 278; [2004] 6 W.W.R. 260; 26 Alta. L.R. (4th) 227; 180 C.C.C. (3d) 330; 112 C.R.R. (2d) 125; 2003 ABCA 293; *R. v. N.S.* (2002), 97 C.R.R. (2d) 103 (Ont. Ct. J.); *R. v. Jones*, [2004] N.B.J. No. 510 (Prov. Ct.) (QL); *Houle v. Maschouche (Ville)*, [1999] R.J.Q. 1894; (1999), 179 D.L.R. (4th) 90 (C.A.).

*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; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; [1991] 1 W.W.R. 577; (1990), 52 B.C.L.R. (2d) 1; 91 CLLC 17,003; *Moncton (Ville) c. Charlebois* (2001), 242 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 259; 25 M.P.L.R. (3d) 171; 2001 NBCA 117; *R. v. Chang* (2003), 339 A.R. 278; [2004] 6 W.W.R. 260; 26 Alta. L.R. (4th) 227; 180 C.C.C. (3d) 330; 112 C.R.R. (2d) 125; 2003 ABCA 293; *R. v. N.S.* (2002), 97 C.R.R. (2d) 103 (C.J. Ont.); *R. v. Jones*, [2004] N.B.J. n° 510 (C.P.) (QL); *Houle c. Maschouche (Ville)*, [1999] R.J.Q. 1894; (1999), 179 D.L.R. (4th) 90 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Brun, Henri and Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. Cowansville, Que.: Éditions Y. Blais, 2002.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. loose-leaf. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.  
 Pelletier, Benoît. «Les modalités de la modification de la Constitution du Canada» (1999), 33 *R.J.T.* 1.  
 Royal Canadian Mounted Police. *Provincial Police Services Agreement: Interpretation and Administrative Procedures*, April 1, 1992. Arts. 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 7.1, 7.3, 7.4.

These were two actions brought under section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in which the Court was asked to answer specific questions relating to the language obligations of the Royal Canadian Mounted Police when it provides the provincial police services described in its contract entered into with the Government of New Brunswick.

## APPEARANCES:

*Michel Doucet* for applicant.  
*G. Robert Basque, Q.C.* for respondent.  
*François Boileau* for intervener.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Patterson Palmer*, Moncton, for applicant.  
*Forbes Roth Basque*, Moncton, for respondent.

*Office of the Commissioner of Official Languages*, Ottawa, for intervener.

## DOCTRINE CITÉE

Brun, Henri et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. Cowansville (Qc) : Éditions Y. Blais, 2002.  
 Gendarmerie royale du Canada. *Entente sur les Services de police provinciaux : Interprétation et administration*, 1<sup>er</sup> avril 1992, art. 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 7.1, 7.3, 7.4.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997.  
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. loose-leaf. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997.  
 Pelletier, Benoît. « Les modalités de la modification de la Constitution du Canada » (1999), 33 *R.J.T.* 1.

Il s'agissait de deux demandes, présentées en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans lesquelles la Cour devait répondre à des questions spécifiques relativement aux obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada lorsqu'elle fournit les services de police provinciaux décrits dans son contrat conclu avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

## ONT COMPARU :

*Michel Doucet* pour la demanderesse.  
*G. Robert Basque, c.r.* pour la défenderesse.  
*François Boileau* pour l'intervenante.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Patterson Palmer*, Moncton, pour la demanderesse.  
*Forbes Roth Basque*, Moncton, pour la défenderesse.  
*Commissariat aux langues officielles*, Ottawa, pour l'intervenante.

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

[1] GAUTHIER J.: There are two actions before the Court, one brought by Mrs. Marie-Claire Paulin and the other by the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. (Société), pursuant to section 24 of the *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]] (Charter). In this context, the Court must answer certain specific questions stated by the parties in relation to the language obligations of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) when it provides the provincial police services described in its contract with the Government of New Brunswick.

[2] These two actions against Her Majesty were joined for the purposes of the trial and the parties agree that the answers to the questions submitted will apply to both cases.

[3] The Commissioner of Official Languages was granted leave to intervene in file No. T-490-02, but only with respect to the interpretation of paragraph 6(1)(d) of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (Regulations) and how it applies to the RCMP detachment in Woodstock, New Brunswick.

[4] Notice of a constitutional question was served on the attorneys general of all the provinces and territories of Canada. None of the attorneys general intervened.

[5] At the pre-trial conference held before Justice Simon Noël, the parties stated that they intended to call a number of witnesses. Since then, however, they agreed to a number of admissions as to the facts, and they filed 23 documents jointly. In addition, the respondent filed the affidavit of Mr. Ricciardi, with the consent of the other parties. The parties also agreed on the formulation of the three questions submitted to the Court.

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

[1] LA JUGE GAUTHIER: La Cour est saisie de deux demandes, l'une de M<sup>me</sup> Marie-Claire Paulin et l'autre de la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc., (la Société), en vertu de l'article 24 de la *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]] (ci-après la Charte). Dans ce cadre, la Cour doit répondre à certaines questions spécifiques formulées par les parties relativement aux obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) lorsqu'elle fournit les services de police provinciaux décrits dans son contrat avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[2] Ces deux actions intentées contre Sa Majesté ont été réunies pour les fins du procès et les parties s'entendent que les réponses aux questions présentées s'appliquent également dans les deux dossiers.

[3] Le Commissaire aux langues officielles a eu la permission d'intervenir dans le dossier T-490-02, mais seulement quant à l'interprétation à donner à l'alinéa 6(1)(d) du *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48 (le Règlement) et son application au détachement de la GRC de Woodstock, au Nouveau-Brunswick.

[4] Un avis de question constitutionnelle a été signifié aux procureurs généraux de toutes les provinces et territoires du Canada. Aucun n'est intervenu.

[5] Lors de la conférence préparatoire tenue en présence du juge Simon Noël, les parties avaient indiqué leur intention de faire entendre plusieurs témoins. Toutefois depuis, elles se sont entendues sur plusieurs admissions quant aux faits et ont déposé conjointement 23 documents. De plus, la défenderesse a déposé avec le consentement des autres parties l'affidavit de M. Ricciardi. Finalement, les parties se sont aussi entendues sur la formulation des trois questions soumises à la Cour.

[6] Although some of the facts admitted are not really useful or relevant for the purposes of disposing of the questions on which the parties have agreed, it is appropriate to reproduce the text submitted on consent by the parties:

[TRANSLATION]

- (A) The Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. is a body corporate incorporated under the *New Brunswick Companies Act*. It is a not-for-profit corporation without share capital. It acts in the furtherance of its role as spokesperson for the Acadian community of New Brunswick and to protect and promote the rights and interests of that community.
- (B) Marie-Claire Paulin is a citizen of New Brunswick residing at . . . in the city of Moncton, New Brunswick.
- (C) The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) is a Canadian police force established under section 3 of the *Royal Canadian Mounted Police Act (Act)*. It is subdivided into a number of regions, including “J” Division (New Brunswick). Under subsection 20(1) of the *Act*, “[t]he Minister [Solicitor General] may, with the approval of the Governor in Council, enter into an arrangement with the government of any province for the use or employment of the Force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the province and in carrying into effect the laws in force therein”. Pursuant to arrangements made under section 20 of the *Act*, the RCMP provides for the administration of justice in the province and the carrying into effect of the laws in force therein, including, more specifically, the laws relating to crime prevention and the maintenance of order, and the enforcement of highway traffic regulations, the *Criminal Code* and other laws in force in New Brunswick, on behalf of the Government of New Brunswick and certain municipalities in the province.
- (D) The RCMP is a federal institution within the meaning of section 3 of the *Official Languages Act* of Canada, R.S.C., 1985, c. O-3 (OLA of Canada). . . Pursuant to the arrangement made under section 20 of the *Act*, it enforces the laws of the province of New Brunswick and of certain municipalities in that province. However, the RCMP is not a provincial “police force” within the meaning of the *Police Act*, R.S.N.B. 1977, c. P-9.2 [sic].
- A) La Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. est un corps dument constitué aux termes de la *Loi sur les compagnies du Nouveau-Brunswick*. Elle est une corporation sans capital social et à but non lucratif. Elle poursuit son mandat de porte-parole de la communauté acadienne du Nouveau-Brunswick et elle assume un rôle de protection et de promotion des droits et intérêts de cette communauté.
- B) Marie-Claire Paulin est une citoyenne du Nouveau-Brunswick, dont la résidence est située au [...], dans la ville de Moncton dans la province susmentionnée.
- C) La Gendarmerie royale du Canada (la GRC) est une force policière du Canada constituée aux termes de l’article 3 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (la Loi). Elle se subdivise en plusieurs régions dont la division « J » (le Nouveau-Brunswick). Selon le paragraphe 20(1) de la *Loi*, « avec l’agrément du gouverneur en conseil, le ministre (Solliciteur général du Canada) peut conclure, avec le gouvernement d’une province, des arrangements pour l’utilisation de la [GRC], ou d’un élément de celle-ci, en vue de l’administration de la justice dans la province et de la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur ». En vertu d’arrangements pris sous l’article 20 de la *Loi*, la GRC assure, pour le compte du gouvernement du Nouveau-Brunswick et pour certaines municipalités de la province, l’administration de la justice dans la province et la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur, dont plus précisément celles liées à la prévention du crime, le maintien de l’ordre, l’application des règlements de la circulation, l’application du *Code criminel* et autres lois en vigueur au Nouveau-Brunswick.
- D) La GRC est une institution fédérale au sens de l’article 3 de la *Loi sur les langues officielles du Canada*, L.R.C. (1985), ch. O-3 (ci-après la « LLO du Canada »).[. . .] Aux termes d’arrangement pris sous l’article 20 de la *Loi*, elle met en exécution les lois de la province du Nouveau-Brunswick et de certaines municipalités de cette province. Cependant, la GRC n’est pas un « corps de police » provincial au sens de la *Loi sur la police*, L.R.N.-B. 1977, ch. P-9.2 [sic].

[6] Même si certains des faits admis ne sont pas vraiment utiles ou pertinents aux fins de déterminer les questions sur lesquelles les parties se sont entendues, il est opportun de reproduire le texte soumis de commun accord par les parties :

- (E) The Solicitor General (Minister of Public Safety) of New Brunswick issues directives to the Royal Canadian Mounted Police regarding the terms of the arrangements made under section 20, referred to in the preceding paragraph.
- (F) New Brunswick is the only officially bilingual province in Canada. The two official language communities have equal status, rights and privileges. Accordingly, New Brunswick has special status, in particular because it is bound by the obligations set out in section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- (G) The OLA of Canada and the regulations thereunder, *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (Regulations) specify the points of service where the RCMP is required to offer services to the public, and to communicate, in both official languages of New Brunswick.
- (E) Le Solliciteur général (ministre de la Sécurité publique) du Nouveau-Brunswick émet des directives à la Gendarmerie royale du Canada quant aux termes des arrangements pris en vertu de l'article 20 mentionné dans le paragraphe précédent.
- (F) La province du Nouveau-Brunswick est la seule province officiellement bilingue du Canada. Les deux communautés linguistiques officielles ont un statut et des droits et privilèges qui sont égaux. En ce sens, la Province du Nouveau-Brunswick a un statut particulier notamment parce qu'elle est soumise aux obligations énoncées à l'article 16.1 et aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- (G) La LLO du Canada et son Règlement, le *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et la prestation de services*, DORS/92-48 (ci-après le « Règlement ») déterminent les points de service de la GRC qui sont tenus d'offrir leur services au public et de communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles au Nouveau-Brunswick.

## FILE NO. T-490-02

- (H) Marie-Claire Paulin was arrested on April 26, 2000, by a member of the RCMP, on the Trans-Canada Highway in the Woodstock area, and more specifically at Debec, New Brunswick, for speeding. The RCMP member in question was unable to speak to Mrs Paulin in French, and no active offer in that respect was made. The ticket was issued in French.
- (I) The Woodstock RCMP detachment is not located at a point of entry into Canada; it is located near (15 km from) a border post. At the border post, the RCMP offers its services in both official languages.
- (J) Marie-Claire Paulin paid the fine she was ordered to pay on April 26, 2000.
- (K) ...

## FILE NO. T-1996-01

- (L) Robin S. Wilson, a consultant, was retained by the RCMP to do a review of the operations of all RCMP offices in the Atlantic region, including the offices in New Brunswick, to determine whether the language requirements at those offices had been established in accordance with the provisions of the OLA of Canada and Treasury Board Secretariat policies.
- (M) In the mid-1990s, the four RCMP Atlantic divisions - "H" Division in Nova Scotia, "B" Division in

## DOSSIER T-490-02

- (H) Marie-Claire Paulin a été arrêtée le 26 avril 2000 par un agent de la GRC sur la route transcanadienne dans la région de Woodstock, plus particulièrement à Debec, dans la province du Nouveau-Brunswick, pour excès de vitesse. L'agent de la GRC en question ne pouvait s'adresser en français à Madame Paulin et aucune offre active en ce sens ne fut faite. Le billet de contravention a été émis en français.
- (I) Le détachement de la GRC de Woodstock n'est pas situé à un lieu d'entrée au Canada; il se trouve à proximité (15 km) d'un poste frontalier. À ce poste frontalier, la GRC offre ses services dans les deux langues officielles.
- (J) Marie-Claire Paulin a payé l'amende qui lui a été imposée le 26 avril 2000.

K) [...]

## DOSSIER T-1996-01

- (L) Le consultant Robin S. Wilson a été mandaté par la (sic) GRC en vue d'effectuer une révision des fonctions de tous les postes de la GRC en Atlantique, entres autres, ceux du Nouveau-Brunswick, pour déterminer si les exigences linguistiques de ces postes ont été établies conformément aux dispositions de la LLO du Canada et des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor.
- (M) Vers le milieu des années 1990, les quatre divisions de la GRC pour l'Atlantique la division « H » de la

Newfoundland and Labrador, “L” Division in Prince Edward Island and “J” Division in New Brunswick - were combined. The purpose of the reorganization was to allocate administrative offices among the divisions.

- (N) Within the RCMP, “J” Division is the only Atlantic division where both official languages are recognized as languages of work. Under Part V of the OLA of Canada, which deals with the language of work in federal institutions, some regions are designated bilingual. This is the case for New Brunswick. In “bilingual” regions, for the purpose of language of work, federal institutions have a duty to ensure that their work environment is conducive to the effective use of English and French and that their employees are able to exercise the right to use either official language, subject to the obligations involved in serving the public and other employees. In other regions, the treatment of the two languages in workplaces must be reasonably comparable to the treatment of both official languages in the work environments in parts or regions of Canada where the other official language predominates.
- (O) The question of official languages was discussed at meetings of the Atlantic Region transition team. It was decided at that time that a subcommittee would be created to do an in-depth review of the question of official languages in the context of regionalization. The subcommittee concluded that “J” Division officials had been overly zealous in implementing the language obligations imposed by the OLA of Canada.
- (P) The subcommittee therefore made recommendations to the Atlantic Region Steering Committee, which, in the subcommittee’s submission, would provide for fair and equitable application of language obligations in that region. The main recommendation was that all offices, both administrative and operational, be the subject of an immediate review to determine the need for designated bilingual positions. The review was to include an evaluation of the manner in which Treasury Board Secretariat criteria were being applied for each group of employees and each detachment, and to indicate why they applied and how they were being implemented, as well as the level, profile and minimum number of positions needed to provide bilingual services.
- (Q) RCMP management in the Atlantic Region agreed to act on the subcommittee’s recommendation and retain an outside consultant, Robin S. Wilson, to do a review of how the OLA of Canada and the regulations under that
- Nouvelle-Écosse, la division « B » de Terre-Neuve et Labrador, la division « L » de l’Île-du-Prince-Édouard et la division « J » du Nouveau-Brunswick-sont regroupées. Ce regroupement a pour objectif de répartir le nombre de postes administratifs entre les divisions.
- N) Au sein de la GRC, la division « J » est la seule division de l’Atlantique où les deux langues officielles sont reconnues comme langue de travail. En effet, en vertu de la Partie V de la LLO du Canada portant sur la langue de travail au sein des institutions fédérales, certaines régions sont désignées comme étant bilingues. C’est le cas du Nouveau-Brunswick. Dans ces régions dites « bilingues » pour les fins de la langue de travail, les institutions fédérales ont le devoir de veiller à ce que leur milieu de travail soit propice à l’usage effectif du français et de l’anglais et que leurs employés puissent exercer le droit d’utiliser l’une ou l’autre des langues officielles, sous réserve des obligations de servir le public et d’autres employés. Dans les autres régions, la situation des deux langues en milieu de travail doit être comparable entre les régions ou secteurs où l’une ou l’autre prédomine.
- O) La question des langues officielles fait l’objet de discussions lors des réunions de l’équipe de transition de la Région Atlantique. La décision fut alors prise de former un sous-comité pour examiner en profondeur la question des langues officielles dans le cadre de la régionalisation. Le sous-comité en est venu à la conclusion que les autorités de la division « J » ont fait preuve de « trop de zèle » dans la mise en œuvre des obligations linguistiques imposées par la LLO du Canada.
- P) Le sous-comité a donc fait certaines recommandations au Comité directeur de la région Atlantique, lesquelles doivent, selon le sous-comité, « permettre une application juste et équitable » des obligations linguistiques dans cette région. La principale recommandation est de procéder immédiatement à un examen de tous les postes, tant administratifs qu’opérationnels, pour déterminer les besoins en matière de postes désignés bilingues. Cet examen doit comprendre une évaluation de l’application des critères du Secrétariat du Conseil du Trésor pour chaque groupe d’employés et pour chaque détachement. Il doit aussi indiquer la raison de leur applicabilité et de leur mise en œuvre ainsi que le niveau, le profil et le nombre minimal de postes pour les services bilingues.
- Q) La gestion de la GRC en Atlantique accepte de donner suite à la recommandation du sous-comité et de faire appel à un consultant de l’extérieur, Robin S. Wilson, pour qu’il effectue un examen de l’interprétation, de

Act were being applied and implemented in the Atlantic Region.

- R) Upon completing his investigation, the consultant recommended an overall reduction in the RCMP's language obligations in the area of oral communications. More specifically, he proposed that the appropriate level of language skills for the large majority of RCMP members' positions in "J" Division be BBB, to replace the BBC level that had previously been in effect; the letter "B" indicates an intermediate level of comprehension in oral interaction, while "C" indicates a superior level.
- (S) The applicant Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. submits that any review of positions at RCMP offices in New Brunswick for the purpose of determining language requirements at those offices, including the review done by the consultant in this case, must have regard to the unique characteristics of New Brunswick in matters of language, and more specifically to section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- (T) The respondents' position is that section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) do not apply in this case, and in any event that the conclusions stated in the Wilson report have not been implemented.<sup>1</sup>

#### Issues

[7] As noted earlier, the parties expressly limited the issues to be decided by the Court to the following questions:

- (A) Does the RCMP have a duty to comply with the special constitutional obligations of New Brunswick as set out in section 16.1 [as enacted by SI/93-54, s. 1] and subsections 16(2) and 20(2) of the Charter?
- (B) Is the RCMP required to have regard to and comply with section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) in interpreting and implementing subsection 20(1) of the Charter and the OLA of Canada [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31] and the Regulations in New Brunswick?
- (C) Does the RCMP have a duty under paragraph 6(1)(d) of the Regulations to offer its services in

l'application et de la mise en œuvre de la LLO du Canada et de son Règlement dans la région Atlantique.

- R) À la suite de son enquête, le consultant recommande une réduction générale des obligations linguistiques de la GRC en matière de communications orales. Plus précisément, il propose le niveau BBB comme niveau de compétence linguistiques appropriée pour la grande majorité des postes de gendarmes dans la division « J » en remplacement du niveau BBC qui était autrefois en vigueur; le sigle « B » indiquant un niveau de compréhension moyen à l'interaction orale, alors que le sigle « C » indique un niveau supérieur.
- S) La demanderesse, la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc., soutient que toute révision des fonctions des postes de la GRC au Nouveau-Brunswick afin d'en déterminer les exigences linguistiques, notamment celle entreprise par le consultant en l'espèce, doit tenir compte de la spécificité linguistique de la province du Nouveau-Brunswick et, plus spécifiquement, de l'article 16.1 et des paragraphes 16(2) et 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- T) La position des défenderesses est que l'article 16.1 et les paragraphes 16(2) et 20(2) ne s'appliquent pas en l'espèce et que de toute manière, les conclusions du rapport Wilson n'ont pas été mises en vigueur.<sup>1</sup> »

#### Questions en litige

[7] Tel qu'indiqué, les parties ont expressément limité les questions à être déterminées par la Cour aux questions suivantes :

- A) La GRC a-t-elle l'obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu'énoncées à l'article 16.1 [édicte par TR/93-54, art. 1] et aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte?
- B) La GRC doit-elle tenir compte et se conformer à l'article 16.1 et aux paragraphes 16(2) et 20(2) lorsqu'elle interprète et met en œuvre le paragraphe 20(1) de la Charte, la LLO du Canada [L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31] et le Règlement au Nouveau-Brunswick?
- C) L'alinéa 6(1)d) du Règlement impose-t-il à la GRC l'obligation d'offrir ses services dans les deux

both official languages, throughout the area served by the Woodstock detachment?

langues officielles et ce, sur l'ensemble du territoire desservi du détachement de Woodstock?

### Relevant Legislation

[8] The most relevant statutory provisions are reproduced in Appendix A of these reasons.

### Législation pertinente

[8] Les dispositions législatives les plus pertinentes sont reproduites à l'annexe A.

### Positions of the Parties

[9] The applicants admit that the RCMP is a federal institution. However, they submit that when a purposive approach is taken to sections 16, 16.1 and 20 of the Charter and they are given a generous and expansive interpretation based on their purpose and in a way that is consistent with preserving the official language communities of Canada, and more specifically the official language communities of New Brunswick, thus enabling them to flourish, the answer to the first two questions submitted must be “yes” for the following reasons:

(A) even though the RCMP is a federal institution, when it agrees, by contract, to provide provincial police services in New Brunswick and its members act as peace officers on behalf of the province within the meaning of the New Brunswick *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5 (OLA of N.B.), it must serve members of the public of New Brunswick in the official language of their choice, because, for such purposes only, it is to be treated as an institution of New Brunswick subject to the obligations set out in section 16.1, subsections 16(2) and 20(2) of the Charter;

In any event, or in the alternative:

(B) the principle set out in section 16.1 of the Charter is binding on the federal government and its institutions in the same manner as on the government and the institutions of New Brunswick. It must therefore be used to interpret the obligations of federal institutions under subsection 20(1) of the Charter when those institutions provide services in New Brunswick.

[10] The respondent disputes those two conclusions and submits that:

### Position des parties

[9] Les demandereses admettent que la GRC est une institution fédérale. Toutefois, elles soumettent que lorsque l'on applique l'approche téléologique et que l'on interprète de façon large et libérale les articles 16, 16.1 et 20 de la Charte en fonction de leurs objets et de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langues officielles du Canada et plus particulièrement celles du Nouveau-Brunswick, on doit répondre par l'affirmative aux deux premières questions proposées pour les raisons suivantes :

A) même si elle demeure une institution fédérale, lorsqu'elle accepte par contrat de fournir des services de police provinciaux au Nouveau-Brunswick et qu'elle agit comme agent de la paix pour le compte de la province au sens de la *Loi sur les langues officielles* du Nouveau Brunswick, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5 (LLO du N.-B.), la GRC doit servir les citoyens et citoyennes du Nouveau-Brunswick dans la langue officielle de leur choix puisqu'elle est pour ces fins seulement, assimilée à une institution du Nouveau-Brunswick soumise aux obligations énoncées aux articles 16.1, paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte;

De toute façon ou alternativement;

B) le principe énoncé à l'article 16.1 de la Charte lie le gouvernement fédéral et ses institutions de la même façon qu'il lie le gouvernement et les institutions de la province du Nouveau-Brunswick. Il doit donc servir à interpréter les obligations des institutions fédérales en vertu du paragraphe 20(1) de la Charte lorsqu'elles offrent des services dans la province du Nouveau-Brunswick.

[10] La défenderesse conteste ces deux conclusions et soumet que :

(A) section 16.1 of the Charter applies to the legislature and institutions of New Brunswick only.

(B) in the alternative, even if federal institutions must have regard to the principle set out in section 16.1, the constitutional obligations of the RCMP, when it provides services at an office located outside the capital, are clearly defined in subsection 20(1) of the Charter and section 22 of the OLA of Canada, and in the Regulations. Those are the only instruments that define the obligations of the RCMP, whether its services are delivered under a contract with New Brunswick or otherwise.

(C) the Government of New Brunswick may not interfere in the administration of the RCMP, which is a federal institution, by enacting a law or making regulations whose purpose is to impose language obligations on it that are more onerous than the obligations provided by Parliament. Section 31 of the OLA of N.B. is therefore of no force or effect as against the RCMP.

(D) New Brunswick did not establish a language standard in its contract with the RCMP and made no provision for compensation for the additional costs that would result from setting a language standard that was more onerous than the standard that applied by operation of law, under the Charter, the OLA of Canada and the Regulations. The Province may not unilaterally change the terms of that agreement by provisions incorporated in the OLA of N.B. or otherwise.

### Analysis

#### (a) General Principles of Interpretation

[11] Although the parties come to different conclusions, the principles of interpretation that the applicants advanced, which are based on the purposive approach, are not disputed.

[12] The approach to the interpretation of language rights that is entrenched in the Constitution was clearly expressed by Justice Michel Bastarache in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at paragraphs 24-25:

A) l'article 16.1 de la Charte s'applique à la législature et aux institutions du Nouveau-Brunswick seulement.

B) alternativement, même si les institutions fédérales devaient tenir compte du principe énoncé à l'article 16.1, les obligations constitutionnelles de la GRC, lorsqu'il s'agit d'offrir des services dans un bureau situé à l'extérieur de la capitale, sont clairement définies au paragraphe 20(1) de la Charte et à l'article 22 de la LLO du Canada et dans le Règlement. Ces textes sont les seuls qui définissent les obligations de la GRC, que la prestation de services soit faite dans le cadre d'un contrat avec la province du Nouveau-Brunswick ou autrement.

C) le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne peut s'ingérer dans l'administration de la GRC, une institution fédérale, par le biais d'une loi ou d'un règlement qui vise à lui imposer des obligations linguistiques supérieures à celles prévues par le législateur fédéral. L'article 31 de la LLO du N.-B. est donc inopérant quant à elle.

D) la province du Nouveau-Brunswick n'a prévu aucune norme linguistique dans son contrat avec la GRC et aucune indemnisation quant aux coûts additionnels qu'engendrerait la fixation d'une norme linguistique supérieure à celle applicable de plein droit en vertu de la Charte, de la LLO du Canada et du Règlement. La province ne peut unilatéralement changer les termes de cette entente par le biais de la LLO du N.-B. ou autrement.

### Analyse

#### a) Principes généraux d'interprétation

[11] Même si les parties en viennent à des conclusions différentes, les principes d'interprétation mis de l'avant par les demanderesse et fondés sur l'approche téléologique ne sont pas contestés.

[12] L'approche en matière d'interprétation des droits linguistiques enchâssés dans la Constitution fut clairement énoncée par le juge Michel Bastarache dans *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, aux paragraphes 24 et 25 :



It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. This being said, I note that this case is not concerned with the possibility that constitutionally based language rights may conflict with some specific statutory rights.

Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada; see *Reference re Public Schools Act (Man.)*, *supra*, at p. 850. To the extent that *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, *supra*, at pp. 579-80, stands for a restrictive interpretation of language rights, it is to be rejected. The fear that a liberal interpretation of language rights will make provinces less willing to become involved in the geographical extension of those rights is inconsistent with the requirement that language rights be interpreted as a fundamental tool for the preservation and protection of official language communities where they do apply. It is also useful to re-affirm here that language rights are a particular kind of right, distinct from the principles of fundamental justice. They have a different purpose and a different origin. I will return to this point later.

[13] This method was also adopted in *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3, at paragraph 27.

[14] The OLA of Canada is also an enactment that enjoys special status, as Justice Robert Décary pointed out in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), at pages 386-387:

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 for our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it". To the extent, finally, that it is legislation

Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. Cela dit, il faut noter que la présente affaire ne porte pas sur la possibilité que des droits linguistiques d'origine constitutionnelle soient en conflit avec des droits particuliers prévus par la loi.

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; voir *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, précité, à la p. 850. Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, précité, aux pp. 579 et 580, préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté. La crainte qu'une interprétation libérale des droits linguistiques fera que les provinces seront moins disposées à prendre part à l'expansion géographique de ces droits est incompatible avec la nécessité d'interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent. Il est également utile de réaffirmer ici que les droits linguistiques sont un type particulier de droits, qui se distinguent des principes de justice fondamentale. Ils ont un objectif différent et une origine différente. Je reviens plus tard sur ce point.

[13] Cette méthode a aussi été adoptée dans *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 27.

[14] Quant à la LLO du Canada, il s'agit aussi d'un texte qui bénéficie d'un statut particulier comme le souligne le juge Robert Décary dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), aux pages 386 et 387 :

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)

regarding language rights, which have assumed the position of fundamental rights in Canada but are nonetheless the result of a delicate social and political compromise, it requires the courts to exercise caution and to “pause before they decide to act as instruments of change”, as Beetz J. observed in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.* ([1986] 1 S.C.R. 549 at p. 578).

[15] This approach to the interpretation of the OLA of Canada was confirmed by the Supreme Court in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, at paragraph 23.

[16] And lastly, this method has been consistently applied by the Federal Court in, *inter alia*, *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.) and *Doucet v. Canada*, [2005] 1 F.C.R. 671. It is the one that I intend to follow.

(b) First question: Does the RCMP have a duty to comply with the special constitutional obligations of New Brunswick as set out in section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) of the Charter?

[17] The applicants submit that there is no doubt that members of the public in New Brunswick, and particularly Mrs. Paulin, would have had a right to communicate in the language of their choice if police services in the Woodstock area had been provided by a police force established by the municipality or by the province.

[18] On this point, they rely on the decisions in *Gautreau v. New Brunswick* (1989), 101 N.B.R. (2d) 1 (Q.B. (T.D.))<sup>2</sup> and *R. v. Haché* (1993), 139 N.B.R. (2d) 81 (C.A.).

[19] They say that the provisions of the Charter that apply generally throughout New Brunswick (section 16.1, subsections 16(2) and 20(2) of the Charter) and the clear provisions of the OLA of N.B. cannot be applied

sous-tendent. » Dans la mesure, enfin, où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n’en demeurent pas moins le fruit d’un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et à « hésiter à servir d’instruments de changement » ainsi que le rappelait le juge Beetz dans *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autres* ([1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 578).

[15] Cette façon d’interpréter la LLO du Canada a été confirmée par la Cour Suprême dans *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, au paragraphe 23.

[16] Finalement, cette méthode a été appliquée de façon consistante par la Cour fédérale, en autre, dans *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.) et dans *Doucet c. Canada*, [2005] 1 R.C.F. 671. C’est celle que j’entends suivre.

b) Première question : La GRC a-t-elle l’obligation de se conformer aux obligations constitutionnelles particulières de la province du Nouveau-Brunswick telles qu’énoncées à l’article 16.1 et aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte?

[17] Pour les demandereses, il ne fait aucun doute que les citoyens et les citoyennes du Nouveau-Brunswick et particulièrement M<sup>me</sup> Paulin auraient le droit de communiquer dans la langue de leur choix si le service de police dans la région de Woodstock était offert par un corps de police mis sur pied par la municipalité ou par la province.

[18] À cet égard, elles s’appuient sur les décisions dans *Gautreau c. Nouveau-Brunswick* (1989), 101 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1 (B.R. (1<sup>re</sup> inst.))<sup>2</sup> et *R. c. Haché* (1993), 139 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 81 (C.A.).

[19] Elles soutiennent que les dispositions de la Charte qui sont d’application générale sur le territoire du Nouveau Brunswick (article 16.1, paragraphes 16(2) et 20(2)) de même que les dispositions claires de la LLO

discriminatorily, depending on what agency is actually assigned by the Government of New Brunswick to administer the laws of the province. That principle was recognized by the Federal Court in *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)*.

[20] In that case, the Court had to determine whether the Ontario government and the municipalities acting under a power delegated by the federal government in relation to the administration of prosecutions for offences under federal statutes and regulations were required to comply with the language requirements set out in the OLA of Canada.

[21] On that point, Justice Pierre Blais wrote (at paragraphs 116, 137, 140-141):

As suggested by counsel for the applicant, section 25<sup>3</sup> of the OLA simply confirms the constitutional principle that a government may not divest itself of the constitutional obligations to which it is bound by the Charter by delegating certain of its responsibilities. The duty that is incumbent on the Attorney General of Canada, to offer administrative services relating to prosecutions for federal contraventions in both official languages, is imposed not only by Part IV of the OLA, but also by the Charter. The applicant suggests that a constitutional duty cannot be avoided by delegating, by incorporation by reference, or by any other process.

...

It would therefore seem important to ensure that the legal obligations of the delegating authority, the federal government, or of the delegates, the Government of Ontario and municipal governments, particularly with regard to language rights, which were characterized earlier as constitutional rights, are delineated and specified sufficiently to ensure that the rights of every accused person will be respected, whether the legislation relating to contraventions is administered by the federal government, the Ontario Government or the municipal authorities.

...

It must be recalled that in administering the CA [*Contraventions Act*], the Government of Ontario is applying a federal statute within the territory of the province. Accused

du N.-B. ne peuvent être appliquées de façon discriminatoire en fonction de l'organisme qui est effectivement chargé par le gouvernement du Nouveau-Brunswick de l'application des lois de la province. Ce principe a déjà été reconnu par la Cour fédérale dans *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)*.

[20] Dans cette affaire, la Cour devait déterminer si le gouvernement ontarien et les municipalités qui agissaient dans le cadre d'un pouvoir délégué par le gouvernement fédéral quant à l'administration des poursuites engagées quant à des infractions à des lois et règlements fédéraux, étaient tenus au respect des exigences en matière de langues prévues dans la LLO du Canada.

[21] À cet égard, le juge Pierre Blais indique (aux paragraphes 116, 137, 140 et 141) :

Tel que suggéré par le procureur de la partie demanderesse, l'article 25<sup>3</sup> de la LLO ne fait que confirmer le principe constitutionnel voulant qu'un gouvernement ne peut pas, en déléguant certaines responsabilités, se défaire de ses obligations constitutionnelles imposées par la Charte. L'obligation incombant au procureur général du Canada d'offrir les services administratifs reliés aux poursuites de contraventions fédérales dans les deux langues officielles est non seulement imposée par la partie IV de la LLO mais également par la Charte. La partie demanderesse suggère qu'une obligation constitutionnelle ne peut pas être évitée par le biais d'une délégation ou par renvoi par incorporation ou tout autre procédé.

[...]

Il apparaît donc important de s'assurer que les obligations légales du déléguant, soit le gouvernement fédéral ou des délégués, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements municipaux, particulièrement en regard des droits linguistiques qui ont été précédemment qualifiés de droits constitutionnels, soient encadrées et spécifiées suffisamment afin de s'assurer que tout justiciable puisse voir ses droits respectés, que la loi en matière de contravention soit gérée par le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario ou encore les autorités municipales.

[...]

Il faut se rappeler que le procureur général de l'Ontario, dans l'application de la LC [*Loi sur les contraventions*], applique une loi fédérale sur le territoire de sa province. Les

persons are entitled to expect the same language rights guarantees as if it were the Attorney General of Canada administering the CA.

A federal law of general application such as the OLA cannot be applied throughout Canada in a discriminatory manner, depending on who is responsible for applying the CA. The language guarantees set out in the OLA and in the *Criminal Code* must therefore apply regardless of whether the Attorney General of Canada, the Attorney General of Ontario or the municipalities are given the authority to administer the CA.

[22] The respondent submits that the agreement with the province of New Brunswick, dated April 1, 1992 (Contract) [*Provincial Police Services Agreement: Interpretation and Administrative Procedures*], expressly provides as follows:

2.1 . . .

- b) Canada is hereby authorized by the Province to carry out the powers and duties of the provincial police force for the purpose of providing the Provincial Police Service in accordance with this Agreement.

. . .

- 3.1 a) The internal management of the Provincial Police Service, including its administration and the determination and application of professional police procedures, shall remain under the control of Canada.

[23] The respondent does not dispute that police services provided by the municipalities that are subject to the *Municipalities Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-22 and police services established under the *Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2 may be regarded as provincial institutions that are subject to section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) of the Charter. This is because the province would probably, in those cases, exercise sufficient control to justify that interpretation. With respect to the RCMP, however, the provincial government does not exercise control because that police force does not come under its jurisdiction. It is not subject to the *Police Act* and is not an agent of the provincial Crown.

[24] In the respondent's submission, the Contract that is in force until 2012 does not make the RCMP a

justiciables sont en droit de s'attendre à ce que leurs droits linguistiques leur soient garantis au même titre que si l'application de la LC était faite par le procureur général du Canada.

L'application d'une loi fédérale d'application générale sur l'ensemble du territoire canadien telle que la LLO, ne peut être appliquée de façon discriminatoire en fonction de la personne qui est chargée de l'application de la LC. Ainsi, les garanties linguistiques prévues à la LLO et au *Code criminel* s'appliqueront peu importe que ce soit le procureur général du Canada ou le procureur général de l'Ontario, ou encore les municipalités qui seront chargées de l'application de la LC.

[22] Pour sa part, la défenderesse soumet que son entente avec la province du Nouveau-Brunswick daté du 1<sup>er</sup> avril 1992 (le Contrat) [*Entente sur les Services de police provinciaux : Interprétation et administration*] prévoit expressément que :

2.1 [ . . . ]

- b) Par la présente, le Canada est autorisé par la province à exercer les pouvoirs et fonctions d'un corps de police provincial dans le but de fournir des services de police provinciaux en conformité avec les termes de l'entente.

[ . . . ]

- 3.1 a) La gestion interne du Service de police provincial, y compris l'administration ainsi que l'établissement et l'application des méthodes professionnelles demeurera sous le contrôle du Canada.

[23] La défenderesse ne conteste pas que les services policiers assurés par les municipalités et sujet à la *Loi sur les municipalités*, L.R.N-B. 1973, ch. M-22 et ceux établis en vertu de la *Loi sur la Police*, L.N-B. 1977, ch. P-9.2 peuvent être considérés comme des institutions provinciales soumises à l'application des dispositions de l'article 16.1, et les paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte. Ceci parce que la province exercerait probablement dans ces cas un contrôle suffisant pour justifier une telle interprétation. Mais vis-à-vis la GRC, le gouvernement provincial n'exerce pas de contrôle car ce corps policier ne relève pas de sa compétence. Il n'est pas sujet à la *Loi sur la Police* et n'est pas un mandataire de la couronne provinciale.

[24] Selon la défenderesse, le Contrat qui est en vigueur jusqu'en 2012 ne fait pas de la GRC une

provincial institution. On that point, the respondent relies on the decision of the New Brunswick Court of Queen's Bench Trial Division in *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)* (2001), 244 N.B.R. (2d) 366. That decision was made in proceedings brought by the Société before it instituted its action in file No. T-1996-01. In it, the Court confirmed that only the Federal Court has jurisdiction to hear an application for judicial review of administrative actions or decisions of the RCMP. On that point, Justice Réginald Léger said, at paragraphs 16-19:

[TRADUCTION]

The applicant submits that for all intents and purposes, the Royal Canadian Mounted Police is an institution of the Government of New Brunswick since it provides police services on behalf of the Government of New Brunswick and some municipalities, including crime prevention, maintenance of order, enforcement of traffic regulations, enforcement of the *Criminal Code* and statutes of New Brunswick, including the *Motor Vehicle Act*, as well as emergency services. I cannot accept this position.

The Royal Canadian Mounted Police does not lose its federal status because it enforces provincial and municipal legislation pursuant to a service contract with the Province of New Brunswick and some municipalities.

In my opinion, it is clear that the Royal Canadian Mounted Police is a "federal board, commission or tribunal" within the meaning of the *Federal Court Act*.

I also find that the Royal Canadian Mounted Police remains at all times a federal institution and that it cannot be transformed into a provincial institution by acting on behalf of the Government of New Brunswick.

[25] The respondent also cited the decisions of the Supreme Court of Canada in *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218 and *Attorney General of Alberta et al. v. Putnam et al.*, [1981] 2 S.C.R. 267, which confirm that the province's jurisdiction in respect of the administration of justice and the administration of provincial statutes and municipal by-laws within the province does not give it the authority to intervene in the administration of the RCMP, even where the RCMP is providing services under a contract similar to the one signed with New Brunswick. In the respondent's

institution provinciale. À cet égard, la défenderesse s'appuie sur la décision de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick dans *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada (Gendarmerie Royale)* (2001), 244 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 366. Cette décision a été rendue dans le cadre de procédures intentées par la Société avant qu'elle n'intente son recours dans le dossier T-1996-01. La Cour y confirme que seule la Cour fédérale a juridiction pour entendre un contrôle judiciaire concernant des décisions ou actes administratifs de la GRC. À cet égard, le juge Réginald Léger dit, aux paragraphes 16 à 19 :

La requérante soutient que la Gendarmerie Royale du Canada est à toutes fins pratiques une institution du gouvernement du Nouveau-Brunswick puisqu'elle assure, pour le compte du gouvernement du Nouveau-Brunswick et certaines municipalités, les services policiers englobant la prévention du crime, le maintien de l'ordre, l'application des règlements de la circulation, l'application du *Code criminel* et des lois du Nouveau-Brunswick, dont, entre autres, la *Loi sur les véhicules à moteur*, et les services d'urgence. Je ne peux accepter cette position.

La Gendarmerie Royale du Canada ne perd pas son statut fédéral en mettant en œuvre des lois provinciales et municipales suite à une entente de services avec la Province du Nouveau-Brunswick et certaines municipalités.

À mon avis, il est clair que la Gendarmerie Royale du Canada est un « office fédéral » au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je conclus également que la Gendarmerie Royale du Canada demeure en tout temps une institution fédérale et qu'elle ne peut être transposée en institution provinciale en agissant pour le compte du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[25] La défenderesse cite aussi les décisions de la Cour Suprême du Canada dans *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218 et dans *Procureur général de l'Alberta et autre c. Putnam et autre*, [1981] 2 R.C.S. 267 qui confirment que la compétence de la province en matière d'administration de la justice et quant à l'application des lois provinciales et municipales sur son territoire, ne lui donne pas juridiction pour intervenir dans l'administration de la GRC, même lorsque celle-ci rend des services en vertu d'un contrat similaire à celui signé avec la province du Nouveau-Brunswick. Selon

submission, this is exactly what New Brunswick is attempting to do by way of the OLA of N.B.

[26] There can be no doubt that the Charter applies because the RCMP falls under the constitutional authority of Parliament. The respondent submits, however, that it is subsection 20(1) of the Charter, and that provision alone, that defines the applicable standard. On that point, the respondent cited the decision of Justice Edmond Blanchard in *Doucet v. Canada*, in which he said, at paragraph 35:

The fact that the RCMP performs policing duties in Nova Scotia under a contract entered into with the Province does not in any way alter its status as a federal institution. Subsection 20(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* . . . provides for such contracts.

[27] On that point, Blanchard J. was in agreement with the Supreme Court of Nova Scotia in *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, in which Justice Allan Boudreau said, at paragraph 32:

[TRANSLATION] In my opinion, a contract with a province does not change anything in the status of the R.C.M.P. It continues to be a federal institution. Any other conclusion would allow the R.C.M.P. to avoid its language obligations to individuals, as guaranteed by the Charter. That certainly would not be consistent with the purpose of the constitutional language rights.

[28] In my opinion, there is no doubt that when it comes to matters of internal management, the RCMP is and at all times continues to be a federal institution.

[29] In file No. T-1996-01, the respondent submitted that position classifications are a matter of internal management. I agree. However, that conclusion does not have the impact that the respondent attributes to it in terms of the analysis of this first question because subsection 20(2) of the Charter deals, first and foremost, with the delivery of services. The level of service to be provided has only a ricochet effect on internal administration and position classification because the level of services is one of the objective factors that the Commissioner takes into account.

[30] The extent and quality of services provided to the public within New Brunswick are more matters of the

elle, c'est exactement ce que la province du Nouveau-Brunswick tente de faire par le biais de la LLO du N.-B.

[26] Quant à la Charte, il ne fait aucun doute que celle-ci s'applique car la GRC relève de l'autorité constitutionnelle du parlement fédéral. Mais selon la défenderesse, c'est le paragraphe 20(1) de la Charte, et lui seul, qui définit la norme applicable. Sur ce dernier point, la défenderesse cite la décision du juge Edmond Blanchard dans *Doucet c. Canada*, où il indique au paragraphe 35 que :

Le fait que la GRC exerce les fonctions d'un service policier en Nouvelle-Écosse en vertu d'un contrat avec la province ne change en rien son statut d'institution fédérale. La *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada* [. . .], au paragraphe 20(1), prévoit la possibilité d'un tel contrat.

[27] En cela, le juge Blanchard était d'accord avec la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse où le juge Allan Boudreau a dit dans *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, au paragraphe 32 :

A mon avis un contrat avec une province ne change rien à l'égard du statut de la G.R.C. Elle demeure une institution fédérale. Juger autrement permettrait la G.R.C. d'éviter ses obligations linguistiques envers les citoyens, telles que garanties par la Charte. Cela ne s'accorderait certainement pas avec l'objet des droits linguistiques constitutionnels.

[28] À mon avis, il ne fait aucun doute que pour ce qui est des questions de régie interne, la GRC est et demeure en tout temps une institution fédérale.

[29] Dans le dossier T-1996-01, la défenderesse soutient que la classification des postes est une question de régie interne. Je suis d'accord. Toutefois, cette conclusion n'a pas l'impact que lui prête la défenderesse sur l'analyse de cette première question puisque le paragraphe 20(2) de la Charte traite d'abord et avant tout de prestations de services. Hors, ce n'est que par ricochet que le niveau de prestations de services a un impact sur l'administration interne et la classification des postes parce que ce niveau de prestations est un des facteurs objectifs dont tient compte le commissaire.

[30] L'étendue et la qualité de la prestation des services au public sur le territoire du Nouveau-

level of services than of internal management, and the Contract clearly permits the Minister responsible for police services in New Brunswick to get involved in these matters. In fact, it gives the Minister a substantial amount of control over them. It is the Minister, in consultation with the Commissioner, who determines the level of services. (See, for example, articles 3.1b), c), d), 4.1, 4.2, 7, 7.1a), 7.3 and 7.4 of the Contract appended to these reasons as Appendix B.)

[31] However, as the respondent pointed out, there is no evidence before the Court that a language standard different from the standard generally provided for at subsection 20(1) of the Charter and in the OLA of Canada and the Regulations has been set by Contract.

[32] There is no doubt that the RCMP could have agreed, in the Contract, to provide services in both languages throughout New Brunswick since the duties imposed by the Charter constitute a threshold, and not a ceiling, even if the RCMP is subject to the duty imposed by subsection 20(1) only.

[33] Nor is there any doubt that since the OLA of N.B. was enacted in 2002, the Government of New Brunswick has had a duty to ensure that peace officers communicate with the public of New Brunswick in both languages, even where the service is provided by a third party under a contract.

[34] Having regard to the evidence before me and the submissions of the respondent, which were that no instructions have been received from the Minister in this respect, it would appear that in the present instance this duty has not been fulfilled. However, as I said, the Attorney General of New Brunswick did not intervene, after receiving the notice of constitutional question, and he was not made a party to any of the actions before the Court.

[35] Furthermore, because the argument that section 31 of the OLA of N.B. is of no force or effect as against the RCMP as a federal institution was not made in the notice of constitutional question, it cannot be considered by the Court.

Brunswick sont plus des questions de niveau de services que de régie interne et, le Contrat permet clairement au ministre responsable des services de police dans la province du Nouveau-Brunswick (le ministre) d'intervenir sur ces questions. De fait, il lui donne un contrôle important à cet égard. C'est lui qui fixe en consultation avec le commissaire, le niveau des services. (Voir par exemple les articles 3.1b), c), d), 4.1, 4.2, 7, 7.1a), 7.3 et 7.4 du Contrat jointes en annexe B aux présents motifs.)

[31] Toutefois, comme l'a souligné la défenderesse, il n'y a aucune preuve devant la Cour qu'une obligation linguistique différente de celle généralement prévue au paragraphe 20(1) de la Charte et dans la LLO du Canada et son Règlement, a été fixée par contrat.

[32] Il ne fait aucun doute que la GRC pouvait dans le Contrat accepter de fournir des services dans les deux langues partout sur le territoire de la province du Nouveau-Brunswick puisque les obligations prévues dans la Charte représentent un seuil et non pas un plafond et ce, même si la GRC est soumise à l'obligation prévue au paragraphe 20(1) de la Charte seulement.

[33] Il ne fait aucun doute non plus que depuis l'adoption de la LLO du N.-B. en 2002, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a l'obligation de s'assurer que les agents de la paix communiquent avec le public du Nouveau-Brunswick dans les deux langues et ceci, même lorsque ce service est assuré par un tiers en vertu d'un contrat.

[34] Eu égard à la preuve produite devant moi et aux représentations de la défenderesse à l'effet qu'aucune instruction n'a été reçu à cet égard du ministre, il semble qu'en l'espèce cette obligation n'a pas été respectée. Toutefois, comme je l'ai dit, le procureur général de la province du Nouveau-Brunswick n'est pas intervenu après avoir reçu l'avis constitutionnel et il n'a pas été constitué partie à aucune des actions devant la Cour.

[35] Par ailleurs, comme l'argument à l'effet que l'article 31 de la LLO du N.-B. est inopérant et inopposable à la GRC en tant qu'institution fédérale n'a pas été soulevé dans l'avis de question constitutionnelle, il ne peut être examiné par la Cour.

[36] The fact that the RCMP is and continues to be a federal institution does not, in itself, answer the question proposed by the parties. As the Supreme Court of Canada has said in numerous decisions (*Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307), the Charter applies to the entire federal and provincial government apparatus. In addition to the institutional interpretation of the words “legislature and government”, which extends the application of section 32 of the Charter to include all bodies over which the government exercises a sufficient degree of control (*Lavigne; Douglas / Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483), the words “legislature and government” in that section have been given a functional interpretation that extends their application to include all bodies that perform a “governmental function”, that is, that exercise the power, under an Act or other statutory authority, to unilaterally enforce standards of human behaviour (*Constitutional Law of Canada*, 4th ed. loose-leaf, Peter Hogg, Volume 2, at pages 34-12.1 to 34-15).

[37] The language of sections 16, 18 and 20 of the Charter differs somewhat from the language of section 32, but the criteria used under section 32 have also been applied to determine which body is an institution of the government within the meaning of those sections (*Moncton (City) v. Charlebois* (2001), 242 N.B.R. (2d) 259 (C.A.), at paragraph 97 *et seq*; *Droit constitutionnel*, Henri Brun and Guy Tremblay, 4th edition, at page 844).

[38] In the two decisions cited by the applicants (*Haché* and *Gautreau*) the police services were provided directly by the province or by a body under its control, a municipality. The issue was more whether, based on the institutional interpretation of the word “government”, those services were the services of an institution covered by subsection 20(2) of the Charter. Those decisions are of little use here, except for the

[36] Le fait que la GRC soit et demeure de par sa nature et sa constitution une institution fédérale en soi ne répond pas à la question proposée par les parties. Comme l’a indiqué la Cour Suprême du Canada dans de nombreuses décisions (*Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307) la Charte s’applique à toute l’administration publique fédérale et provinciale. En plus de l’interprétation institutionnelle des mots « gouvernement et législature » qui en étend l’application à tous les organismes sur lesquels le gouvernement exerce un contrôle suffisant (*Lavigne; Douglas / Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483), les mots « gouvernement et législature » à l’article 32 de la Charte ont reçu une interprétation fonctionnelle qui étend leur application à tous les organismes, même privés, qui exercent une « fonction gouvernementale », c’est-à-dire ceux qui exercent en vertu d’une loi ou d’une autre autorité statutaire, le pouvoir de contraindre de façon unilatérale les comportements humains (*Constitutional Law of Canada* 4<sup>e</sup> éd. feuilles mobiles, Peter Hogg, volume 2, aux pages 34-12.1 à 34-15).

[37] Le langage des articles 16, 18 et 20 de la Charte diffère quelque peu de celui de l’article 32, mais les critères utilisés en vertu de l’article 32 ont aussi été appliqués pour déterminer quel organisme est une institution du gouvernement au sens de ces articles (*Moncton (Ville) c. Charlebois* (2001), 242 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 259 (C.A.), aux paragraphes 97 et suivants; *Droit constitutionnel*, Henri Brun et Guy Tremblay, 4<sup>e</sup> édition, à la page 844).

[38] Dans les deux décisions citées par les demandereses (*Haché* et *Gautreau*), les services de police étaient offerts par la province directement ou par un organisme sous son contrôle, soit une municipalité. Il s’agissait donc de déterminer en fonction de l’interprétation institutionnelle du mot « gouvernement » si ces services étaient des services d’une institution couverte par le paragraphe 20(2) de la Charte. Ces



comments by Justice Jean-Claude Angers [in *Haché*], concurred with by Justice Lewis Ayles, to the effect that the police service is a service of the government because the province has the power to establish police services under its constitutional power to administer justice, and at common law governments establish police services to maintain order and enforce the laws of the land.

[39] As Peter Hogg said in *Constitutional Law of Canada*, 4th edition, at page 514, the performance of provincial and municipal police services under a contract between the RCMP and a province is authorized by a statute of the province (section 2 [as am. by S.N.B. 1981, c. 59, s. 2; 1984, c. 54, s. 1(F); 1996, c. 18, s. 2; 1997, c. 60, s. 3; 2002, c. 54, s. 25] of the *Police Act* of New Brunswick) and by a federal statute (section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* [R.S.C., 1985, c. R-10]) and derives in part from the province's power to administer justice under subsection 92(14) of the *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. In his view the RCMP is, as a rule, subject to the control of the provincial attorney general or minister responsible for police services when it provides provincial police services under its contract. That is exactly what the provisions of the Contract referred to in paragraph 30 of my reasons do.

[40] When the RCMP member arrested Mrs. Paulin and gave her a ticket under the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17, he was performing a government function, more particularly a function of the Government of New Brunswick.

[41] On this point, I note that in *Regina v. Lerke* (1986), 67 A.R. 390 (C.A.), cited in *R. v. Chang* (2003), 339 A.R. 278 (C.A.) and followed in *R. v. N.S.* (2002), 97 C.R.R. (2d) 103 (Ont. Ct. J.); *R. v. Jones*, [2004] N.B.J. No. 510 (Prov. Ct.) (QL) and *Houle v. Mascouche (Ville)*, [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.), the Alberta Court of Appeal held that the arrest of an

décisions sont de peu d'utilité ici sauf quant aux commentaires du juge Angers [dans l'arrêt *Haché*] auxquels souscrit le juge Ayles à l'effet que le service de police est un service du gouvernement parce que la province détient le pouvoir d'établir des services policiers en vertu de son pouvoir constitutionnel d'administrer la justice et qu'en droit commun, les gouvernements établissent des services policiers pour assurer l'ordre et maintenir le respect des lois au pays.

[39] Comme l'indique Peter Hogg dans *Constitutional Law of Canada*, 4<sup>e</sup> édition, à la page 514, la prestation des services de police provinciaux et municipaux en vertu d'un contrat entre la GRC et une province, est autorisé par un statut de la province (l'article 2 [mod. par L.N.-B. 1981, ch. 59, art. 2; 1984, ch. 54, art. 1(F); 1996, ch. 18, art. 2; 1997, ch. 60, art. 3; 2002, ch. 54, art. 25] de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick) de même que par un statut fédéral (l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [L.R.C. (1985), ch. R-10]) et découle en partie du pouvoir de la province d'administrer la justice en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par *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. Selon cet auteur, en principe la GRC est sujette au contrôle du procureur général provincial ou du ministre responsable des services de police lorsqu'elle offre les services de police provinciaux en vertu de son contrat. C'est exactement ce que prévoit les dispositions du Contrat énumérées au paragraphe 30 ci-dessus.

[40] En arrêtant M<sup>me</sup> Paulin et en lui remettant une contravention en vertu de la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17 l'officier de la GRC accomplissait une fonction gouvernementale, plus particulièrement une fonction du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[41] À cet égard, je note que la Cour d'appel d'Alberta dans *Regina v. Lerke* (1986), 67 A.R. 390 (C.A.) cité dans *R. v. Chang* (2003), 339 A.R. 278 (C.A.) et suivi dans *R. v. N.S.* (2002), 97 C.R.R. (2d) 103 (C.J. Ont.); *R. v. Jones*, [2004] N.B.J. n° 510 (C.P.) (QL) et *Houle c. Mascouche (Ville)*, [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.), a conclu que l'arrestation d'un citoyen est une

individual is a government function whether the person making the arrest is a peace officer or a private individual. Accordingly, even when that act is performed by a private individual, it is subject to the Charter.

[42] Having regard to the provisions of the Contract and the fact that the RCMP is performing a function of the Government of New Brunswick when it provides the police services set out in the Contract, I am satisfied that, in relation to those acts only, the RCMP must comply with the duties imposed on the institutions of that province by subsection 20(2) of the Charter.

[43] I do not see why the fact that the RCMP is a federal institution that is required to comply with the duties set out in subsection 20(1) when one applies the institutional interpretation would preclude the application of a functional interpretation of subsection 20(2) of the Charter in the present case.

[44] Naturally, and as I said earlier, the language obligations set out in subsection 20(1) are a threshold. Accordingly, with respect to services provided under a similar contract with a province that has no language obligation, the RCMP would at least have to comply with the standard set out in subsection 20(1) of the Charter that applies to it because it is a federal institution (*Doucet*).

[45] This conclusion is in fact entirely consistent with the one adopted by my colleague Justice Pierre Blais in *Canada (Commissioner of Official Languages)*. Like him, I regard it as essential to ensure that the provincial government cannot evade its constitutional obligations by assigning a federal institution to maintain order and enforce the law within the province rather than having this done by a municipality or a private entity.

[46] I would therefore answer “yes” to the question concerning subsection 20(2) of the Charter, it being understood that section 16.1 and subsection 16(2) can be considered for the purpose of interpreting the obligation established in subsection 20(2).

fonction gouvernementale que la personne qui fait l'arrestation soit un agent de la paix ou un simple citoyen. De ce fait, cet acte, même lorsqu'il est accompli par un simple individu, est sujet à l'application de la Charte.

[42] Compte tenu des dispositions du Contrat et du fait que la GRC remplit une fonction du gouvernement du Nouveau-Brunswick lorsqu'elle fournit les services de police prévus au Contrat, je suis satisfaite que la GRC doit, quant à ces actes seulement, respecter les obligations prévues pour les institutions de cette province au paragraphe 20(2) de la Charte.

[43] Je ne vois pas pourquoi le fait que la GRC soit par ailleurs une institution fédérale soumise au respect des obligations précisées au paragraphe 20(1) lorsque l'on applique l'interprétation institutionnelle limiterait l'application d'une interprétation fonctionnelle du paragraphe 20(2) de la Charte en l'espèce.

[44] Naturellement, et comme je l'ai déjà dit, les obligations linguistiques prévues au paragraphe 20(1) constituent un seuil. Donc, quant aux services fournis en vertu d'un contrat similaire avec une province qui n'a aucune obligation linguistique, la GRC doit naturellement respecter les obligations prévues au paragraphe 20(1) de la Charte qui lui sont applicables parce qu'elle est une institution fédérale (*Doucet*).

[45] Cette conclusion est d'ailleurs tout à fait en accord avec celle adoptée par mon collègue le juge Pierre Blais dans *Canada (Commissaire aux langues officielles)*. Comme lui, il me semble essentiel d'assurer que le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne puisse éviter de remplir ses obligations constitutionnelles en chargeant une institution fédérale de maintenir l'ordre et d'appliquer les lois sur son territoire plutôt qu'une municipalité ou une entité privée.

[46] Je réponds donc « oui » à cette question quant au paragraphe 20(2), étant entendu que les paragraphes 16.1 et 16(2) peuvent servir à interpréter l'obligation établie au paragraphe 20(2).

(c) Second question: Is the RCMP required to have regard to and comply with section 16.1 and subsections 16(2) and 20(2) in interpreting and implementing subsection 20(1) of the Charter and the OLA of Canada and the Regulations in New Brunswick?

[47] To answer this second question, it is of course not enough simply to reiterate the reasoning applied in considering the first question. The Court understands from the parties that this second question must be analysed having regard to the duties of institutions of the federal government only, without considering the fact that the RCMP may be otherwise required to comply with the province's constitutional obligations in relation to acts performed under its Contract.

[48] In their additional submissions, set out in a letter dated May 27, 2005, the applicants said:

[TRANSLATION] The purpose of this second question is not to obtain strict application of the provisions set out in section 16.1 or subsections 16(2) and 20(2) of the Charter to the respondent; rather, it is to determine whether the respondent must have regard to those provisions in determining how the Regulations made under the OLA in relation to the citizens of New Brunswick, who have special constitutional status. It may in fact be that from a letter of the law perspective, those provisions do not apply to the respondent, but that the respondent must nonetheless have regard to them in applying her duties in respect of language, which are set out in, *inter alia*, the OLA. . . . This second question presents the problem in a different light, in the submission of the applicants. Regardless of the nature of the acts performed by the Royal Canadian Mounted Police, the applicants' position is that it may not, having regard to the purpose of the OLA, disregard the enhanced language framework that applies to the two official language communities of New Brunswick in applying the OLA and the Regulations made thereunder in that province.

[49] It is important to note that the applicants are not challenging the constitutional validity of the Regulations, which contain very specific rules for determining whether there is significant demand within the meaning of subsection 20(1) of the Charter and

c) Deuxième question : La GRC doit-elle tenir compte et se conformer à l'article 16.1 et aux paragraphes 16(2) et 20(2) lorsqu'elle interprète et met en œuvre le paragraphe 20(1) de la Charte, la LLO du Canada et le Règlement au Nouveau-Brunswick?

[47] Pour répondre à cette deuxième question, il ne s'agit évidemment pas de reprendre le raisonnement adopté lors de l'examen de la première. La Cour comprend des parties que cette deuxième question doit être analysée à l'égard des obligations des institutions du gouvernement fédéral seulement, sans tenir compte du fait que la GRC peut autrement être tenue aux obligations constitutionnelles de la province quant aux actes posés dans le cadre de son Contrat.

[48] Dans leurs représentations additionnelles contenues dans une lettre du 27 mai 2005, les demanderesse précisent :

Cette deuxième question ne vise pas à établir l'application stricte des dispositions retrouvées à l'article 16.1 ou aux paragraphes 16(2) et 20(2) de la Charte à l'égard de la défenderesse, mais plutôt à déterminer si la défenderesse doit tenir compte de ces dispositions pour déterminer l'application du Règlement découlant de la LLO pour ce qui est des citoyens du Nouveau-Brunswick qui ont un statut constitutionnel particulier. Il se peut effectivement que d'un point de vue stricto-sensu (*sic*), ces dispositions ne s'appliquent pas à la défenderesse mais que cette dernière doit néanmoins en tenir compte dans l'application de ces obligations linguistiques, retrouvé notamment au sein de la LLO [ . . . ] Cette deuxième question pose le problème différemment selon les demanderesse. En effet, quelque soit la nature des actes posés par la Gendarmerie Royale du Canada, la position des demanderesse est que celle-ci ne peut, étant donné l'objet de la LLO, ignorer le cadre linguistique bonifié visant les deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick dans la mise en œuvre de la LLO et de ses règlements dans cette province.

[49] Il est important de noter que les demanderesse n'attaquent pas la validité constitutionnelle du Règlement qui établit des règles très précises pour déterminer s'il existe une demande importante au sens du paragraphe 20(1) de la Charte et de l'article 22 de la

section 22 of the OLA of Canada. They are not asking the Court to declare it to be of no force and effect. Rather, they have taken the position that the OLA of Canada and the Regulations could be validly interpreted having regard to subsection 16.1(1) of the Charter if the Court were to find that the RCMP, as a federal institution, has to have regard to that provision. On the other hand, the applicant provided no details as to how the specific language of the Regulations would lend itself to such interpretation.

[50] In addition, notwithstanding the generality of the question proposed, it must be noted that, having regard to the evidence and the fact situation before me, the Court can consider that question only as it relates to the concept of significant demand, as found in paragraph 20(1)(a) of the Charter and section 22 of the OLA of Canada.

[51] It should first be noted, with respect to subsections 16(2) and 20(2), that they set out the constitutional duties of institutions of the legislature and government of New Brunswick, while the OLA of Canada was enacted, and the Regulations made by Parliament for the purpose (even though they sometimes go beyond it) of implementing the constitutional duties of Parliament and the federal government in respect of language. I do not see why or how Parliament can be required to have regard to them in giving effect to its own duties. The Charter applies to Parliament and the Government of Canada only in matters that are within their jurisdiction (section 32 of the Charter).

[52] Those provisions are also not relevant in interpreting the OLA of Canada and the Regulations.

[53] In any event, even if we were to have regard to subsection 20(2) in interpreting subsection 20(1), I do not see how this could lead to the conclusion proposed by the applicants that the concept of “significant demand” necessarily covers New Brunswick as a whole. On the contrary, if we consider that the framers clearly chose to use different language to define their respective duties, we would have to conclude, rather, that the concept of “significant demand” does not necessarily mean that services must be provided in both languages

LLO du Canada. Elles ne demandent pas à la Cour de le déclarer invalide. Elles ont plutôt pris la position que la LLO du Canada et le Règlement pouvaient être valablement interprétés à la lumière du paragraphe 16.1(1) de la Charte si la Cour en venait à la conclusion que celui-ci devait être pris en compte par la GRC en tant qu’institution fédérale. Par contre, elles n’ont donné aucun détail à savoir comment le langage précis du Règlement se prêtait à une telle interprétation.

[50] De plus, malgré la généralité de la question proposée, il faut préciser que compte tenu de la preuve et du contexte factuel devant moi, la Cour n’examine cette question que par rapport au concept de la demande importante que l’on retrouve à l’alinéa 20(1)a) de la Charte et à l’article 22 de la LLO du Canada.

[51] Disons d’abord quant aux paragraphes 16(2) et 20(2) que ces dispositions énoncent les obligations constitutionnelles des institutions de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, alors que la LLO du Canada et le Règlement furent adoptés par le législateur canadien afin de mettre en œuvre (même si elles vont parfois plus loin) les obligations constitutionnelles linguistiques du Parlement et du gouvernement fédéral. Je ne vois pas pourquoi et comment le législateur canadien peut être tenu d’en tenir compte dans la mise en œuvre de ses propres obligations. La Charte ne s’applique au Parlement et au gouvernement du Canada que dans les domaines relevant de sa juridiction (article 32 de la Charte).

[52] Ces dispositions ne sont pas non plus pertinentes à l’interprétation de la LLO du Canada et du Règlement.

[53] De toute façon, même si l’on tenait compte du paragraphe 20(2) pour interpréter le paragraphe 20(1), je ne vois pas comment cela pourrait mener à la conclusion mise de l’avant par les demanderesse que le concept de « demande importante » couvre nécessairement tout le territoire du Nouveau-Brunswick. Au contraire, si l’on considère que les constituants ont clairement choisi d’utiliser un langage différent pour définir leurs obligations respectives, on devrait plutôt conclure que le concept de « demande importante » ne

everywhere in New Brunswick.

[54] The situation is different for subsection 16.1(1) since that provision sets out a principle of general application within the province of New Brunswick. In theory, therefore, under section 32 of the Charter, it is binding on Parliament and the federal government in the same way as the other general provisions of the Charter are.

[55] The respondent argued that the Court should not apply that general rule because it is clear that the statement of principle in subsection 16.1(1), which is an initiative of the legislature of New Brunswick and refers expressly to examples that are matters within provincial jurisdiction, cannot apply to Parliament and the federal government because, *inter alia*, the bilateral amendment mechanism set out in paragraph 43(b) of the *Constitution Act, 1982* was used.

[56] In the applicants' submission, that mechanism may not be used to change the constitutional obligations of Parliament and the federal government. The Court has done a thorough review of the literature and case law cited by the respondent and cannot accept its position.

[57] It is plain that the bilateral mechanism set out in section 43 may be used only to amend provisions relating to the use of English and French in a province, in this case New Brunswick. That is the case whether subsection 16.1(1) is interpreted as being binding on both levels of government, federal and provincial, or only on the Government of New Brunswick.

[58] In *Potter c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.),<sup>4</sup> the Quebec Court of Appeal rejected a similar argument to the effect that the 1997 constitutional amendment by which section 93A was added [SI/97-141], exempting Quebec from the effect of the provisions of subsections 93(1)-(4) [of the *Constitution Act, 1967*], was of no force or effect because the section 43 [of the *Constitution Act, 1982*]

signifie pas nécessairement que les services soient donnés dans les deux langues partout sur le territoire du Nouveau-Brunswick.

[54] Quant au paragraphe 16.1(1), la situation est différente en ce que cette disposition énonce un principe d'application générale à l'intérieur de la province du Nouveau-Brunswick. Donc en principe, en vertu de l'article 32 de la Charte, elle lie de la même façon que les autres dispositions générales de la Charte, le Parlement et le gouvernement fédéral.

[55] La défenderesse argue que la Cour ne devrait pas appliquer cette règle générale parce qu'il est clair que l'énoncé de principe au paragraphe 16.1(1) qui est une initiative de la législature du Nouveau-Brunswick et qui réfère expressément à des exemples qui sont du champ de compétence provinciale, ne peut s'appliquer au Parlement et au gouvernement fédéral, entre autres, parce qu'on a utilisé le mécanisme d'amendement bilatéral prévu à l'alinéa 43b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[56] Selon les demandresses, ce mécanisme ne peut être utilisé pour modifier les obligations constitutionnelles du Parlement et du gouvernement fédéral. La Cour a examiné très attentivement la doctrine et la jurisprudence citées par la défenderesse et elle ne peut accepter sa position.

[57] Il est évident que le mécanisme bilatéral de l'article 43 ne peut être utilisé que pour modifier les dispositions relatives à l'usage du français et de l'anglais dans une province, ici le Nouveau-Brunswick. C'est bien le cas que l'on interprète le paragraphe 16.1(1) comme liant les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, ou seulement le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[58] Dans *Potter c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.)<sup>4</sup>, la Cour d'appel du Québec a rejeté un argument similaire à l'effet que l'amendement constitutionnel de 1997 par lequel on ajouta l'article 93A [édicte par TR/97-141] qui soustrait le Québec de l'application des dispositions des paragraphes 93(1) à (4) [de la *Loi constitutionnelle de 1867*], était invalide parce qu'on avait utilisé le

mechanism had been used despite the fact that the addition changed the division of powers between the federal and provincial governments.

[59] At paragraph 23, Justice Jean-Louis Baudouin wrote:

[TRANSLATION] Second, the 1997 amendment did not operate to reduce that ancillary power to nothing, because the federal government may continue to exercise it in relation to the provinces other than Quebec. In short, the amendment merely limited the scope of the exercise of the ancillary power.

[60] Like the Quebec Court of Appeal, I believe that Parliament may alter its own obligations in respect of a province, in particular by way of section 43.

[61] In his article “Les modalités de la modification de la Constitution du Canada” (1999), 33 *R.J.T.* 1, at pages 35-36, Benoît Pelletier noted that this provision has enormous potential in that it may [TRANSLATION] “allow for a number of constitutional asymmetries. For example, one might ‘entrench’ certain bilateral or multilateral agreements or one might add new constitutional provisions into the existing instruments.” He added that, naturally, such agreements would have to be able to meet one essential requirement: “that they apply, *in both spirit and letter*, only to one or several provinces of Canada”.

[62] That is also consistent with the nature of Canadian federalism, which, as the Supreme Court of Canada has held, permits different application of federal law in certain provinces for legitimate reasons.

[63] In *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, at pages 1046-1047, Justice Claire L’Heureux-Dubé, writing for the majority, said:

Clearly, in a federal system, province-based distinctions do not automatically give rise to a presumption of discrimination. Section 15(1) of the *Charter*, while prohibiting discrimination,

mécanisme de l’article 43 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*] alors que cet ajout modifie le partage des compétences entre le fédéral et le provincial.

[59] Au paragraphe 23, le juge Jean-Louis Baudouin dit :

Ensuite, la modification de 1997 n’a pas eu pour effet de réduire à néant ce pouvoir ancillaire puisque le gouvernement fédéral peut continuer à l’exercer à l’endroit d’autres provinces que le Québec. En somme, cette modification n’a fait que limiter l’étendue de l’exercice du pouvoir ancillaire.

[60] Comme la Cour d’appel du Québec, je crois que le législateur fédéral peut modifier ses propres obligations vis-à-vis une province, en particulier par le biais de l’article 43.

[61] Dans son article, « Les modalités de la modification de la Constitution du Canada » (1999), 33 *R.J.T.* 1, aux pages 35 et 36, Benoît Pelletier souligne que cette disposition a un énorme potentiel car elle peut « autoriser un certain nombre d’asymétries constitutionnelles. Il pourrait s’agir, par exemple, de certaines ententes bilatérales ou multilatérales que l’on voudrait “enchâsser” dans la Constitution du Canada, ou encore d’autres dispositions constitutionnelles que l’on désirerait ajouter à nos textes actuels ». L’auteur ajoute que naturellement, de telles ententes devraient pouvoir répondre à une condition essentielle « à savoir : n’être applicables, *tant dans leur esprit que dans leur libellé*, qu’à une ou à quelques-unes des provinces canadiennes ».

[62] Une telle interprétation est par ailleurs en accord avec la nature du fédéralisme canadien qui selon la Cour suprême du Canada, permet pour des motifs légitimes une application différente du droit fédéral dans certaines provinces.

[63] Dans *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, aux pages 1046 et 1047, la juge Claire L’Heureux-Dubé s’exprimant au nom de la majorité indique :

Manifestement, dans un système fédéral, les distinctions entre les provinces ne donnent pas automatiquement naissance à une présomption de discrimination. Le paragraphe 15(1) de

does not alter the division of powers between governments, nor does it require that all federal legislation must always have uniform application to all provinces. It is worth emphasizing that, as Dickson C.J. commented in *R. v. S. (S.)*, *supra*, at pp. 289-92, differential application of federal law in different provinces can be a legitimate means of promoting and advancing the values of a federal system. Differences between provinces are a rational part of the political reality in the federal process. Difference and discrimination are two different concepts and the presence of a difference will not automatically entail discrimination.

[64] Having regard to the principles of interpretation that I stated at the beginning of these reasons and to the evidence before me, there is nothing from which I could conclude that the general rule set out in section 32 does not apply to the statement of principle in subsection 16.1(1). The federal government must therefore have regard to that rule.

[65] That being said, this conclusion does not mean that the Court must answer “yes” to the question proposed by the applicants in the fact situation before me. The question proposed is not whether the statutory and regulatory provisions adopted by Parliament are valid; rather, it is whether a federal institution such as the RCMP is required to have regard to subsection 16.1(1) in interpreting the concept of significant demand as set out in paragraph 20(1)(a) of the Charter and section 22 of the OLA of Canada and in the Regulations.

[66] Parliament has given the Governor in Council the power to define the concept of significant demand having regard to, *inter alia*, the criteria set out in section 32 of the OLA of Canada. The Governor in Council has exercised that power, and it is therefore to the Regulations that the RCMP, as a federal institution, must refer for the purpose of interpreting and implementing its constitutional duties. As long as the Regulations are valid, the RCMP is required to apply them.

[67] Naturally, if there is any ambiguity, or if the language used in the Regulations lends itself to two

la *Charte*, bien qu’interdisant la discrimination, n’apporte aucune modification au partage des pouvoirs entre les gouvernements ni n’exige que toutes les lois fédérales s’appliquent toujours de façon uniforme à toutes les provinces. Il convient de souligner que, comme le fait remarquer le juge en chef Dickson dans l’arrêt *R. c. S. (S.)*, précité, aux pp. 289 à 292, des différences dans l’application d’une loi fédérale d’une province à l’autre peuvent représenter un moyen légitime de promouvoir les valeurs propres à un système fédéral. Les différences existant entre les provinces font rationnellement partie de la réalité politique d’un régime fédéral. Ce sont deux concepts distincts que ceux de différence et de discrimination et la première n’emporte pas inéluctablement la seconde.

[64] Compte tenu des principes d’interprétation que j’ai énoncé au début de ces motifs et de la preuve devant moi, rien ne me permet de conclure que la règle générale prévue à l’article 32 ne s’applique pas à l’énoncé de principe du paragraphe 16.1(1). Le gouvernement fédéral doit donc en tenir compte.

[65] Ceci étant dit, cette conclusion ne signifie pas que la Cour doit donner une réponse positive à la question proposée par les demandresses dans le contexte factuel devant moi. En effet, la question proposée n’est pas de déterminer si les dispositions législatives et réglementaires adoptées par le législateur canadien sont valides mais plutôt si une institution fédérale telle que la GRC est tenue de tenir compte du paragraphe 16.1(1) dans l’interprétation du concept de demande importante que l’on retrouve à l’alinéa 20(1)(a) de la Charte et 22 de la LLO du Canada et dans le Règlement.

[66] Le législateur canadien a donné au gouverneur général en conseil le pouvoir de définir ce concept de demande importante en tenant compte, entre autres, des critères énoncés à l’article 32 de la LLO du Canada. Celui-ci ayant exercé son pouvoir, c’est donc au texte du Règlement que la GRC en tant qu’institution fédérale doit référer pour interpréter et mettre en œuvre ses obligations constitutionnelles. Tant que le Règlement est valide, elle est tenue de l’appliquer.

[67] Naturellement, s’il existe une ambiguïté ou si le langage du Règlement se prête à deux interprétations

interpretations, one of which would be more consistent with the duties described in the Charter, including the statement of principle in subsection 16.1(1), or in the OLA of Canada, it may and should adopt that interpretation.

[68] In this case, given that the language of the Regulations is specific, which in my view does not allow for a special interpretation for offices located in New Brunswick, the RCMP does not have this discretion; it must apply them as they stand. Naturally, and as I said earlier, the duties set out in these laws constitute a threshold, and there is nothing to prevent a federal institution from going beyond its statutory duties, if it thinks it appropriate.

[69] The Court would note, before concluding, that the finding that the government must consider the principle set out in subsection 16.1(1) does not mean that the Court accepts or supports, implicitly or in any other way, the conclusion proposed by the respondents regarding the interpretation of “significant demand”.

[70] It is in fact by no means apparent that the collective rights that the two language communities in New Brunswick are recognized as holding have the impact suggested by the applicants on the individual right of members of the public to communicate or receive services in English or French, which is specifically described in paragraph 20(1)(a).

[71] In addition, the Charter refers to significant demand at an office of a federal institution.

[72] The Court also has insufficient evidence before it to determine whether, on the facts, the Regulations create an inequality between the two language communities. The flaws identified by the Commissioner of Official Languages in the various reports before the Court in respect of an active offer of service and the quality of the service actually offered seem to apply whether the service is offered in English or French. On that point, it is also important to note that those flaws relate to the quality of the service (level of language of

dont l'une serait plus conforme aux obligations décrites dans la Charte y inclus l'énoncé de principe au paragraphe 16.1(1), ou dans la LLO, elle pourra et devra l'adopter.

[68] Ici, vu la spécificité du Règlement qui selon moi ne permet pas une interprétation particulière quant aux bureaux situés au Nouveau-Brunswick, la GRC n'a pas cette discrétion et elle doit l'appliquer tel quel. Naturellement et comme je l'ai déjà dit, les obligations prévues dans ces lois constituent un seuil et rien n'empêche une institution fédérale d'aller au-delà de ses obligations statutaires si elle le juge appropriée.

[69] La Cour tient à noter avant de terminer, que le fait que le gouvernement doive considérer le principe énoncé au paragraphe 16.1(1) ne signifie pas que la Cour accepte ou supporte implicitement ou de quelque façon la conclusion mise de l'avant par les demandereses quant à l'interprétation de « demande importante ».

[70] En effet, il n'est pas évident que les droits collectifs reconnus aux deux communautés linguistiques au Nouveau-Brunswick aient l'impact suggéré par les demandereses sur le droit individuel des membres du public de communiquer ou de recevoir des services en français ou en anglais qui est décrit spécifiquement à l'alinéa 20(1)a).

[71] De plus, la Charte réfère à la demande importante dont fait l'objet un bureau d'une institution fédérale.

[72] Et, la Cour n'a pas suffisamment de preuve devant elle pour déterminer si dans les faits le Règlement crée une inégalité entre les deux communautés linguistiques. Les lacunes constatées par le commissaire aux langues officielles dans les divers rapports devant la Cour, quant à l'offre active de service et la qualité du service effectivement offert, semblent s'appliquer que le service soit offert en français ou en anglais. À cet égard, il est aussi important de noter que ces lacunes ont trait à la qualité du service (niveau de la



the officers by whom the service is to be provided), an issue that is in no way before this Court.<sup>5</sup>

(d) Third question: Does the RCMP have a duty under paragraph 6(1)(d) of the Regulations to offer its services in both official languages throughout the area served by the Woodstock detachment?

[73] At the hearing, it became apparent that the respondent did not admit that the criteria in paragraph 6(1)(d), the interpretation of which was not disputed, apply to the Woodstock detachment. In order for the Court to be able to answer the third question, the applicants therefore had to produce evidence on those questions of fact. That evidence was not available at the hearing because the applicants and the intervener believed that those facts were not contested.

[74] To minimize costs and avoid delaying consideration of the other questions, the parties asked that the hearing be adjourned and that the Court answer the first two questions first because the third question might then in fact become moot.

[75] It was agreed that the parties would have 10 days after receiving the reasons relating to the first two questions to inform the Court whether it will be necessary to resume the hearing in order to dispose of the third question. These reasons are circulated at this stage for this sole purpose.

[76] The Court will make no order at this point to avoid having the time for appealing the decision regarding the two first questions run before the parties obtain a decision on the third question, if they consider such an appeal to be appropriate. If the parties inform the Court that there is no need to resume the hearing to dispose of the third question, the order in respect of the first two questions will be issued forthwith.

[77] However, if the parties ask the Court to set a date to hear evidence on the third question, a single order

langue des officiers appelés à fournir le service) et que la Cour n'est aucunement saisie de cette question<sup>5</sup>.

d) Troisième question : L'alinéa 6(1)d) du Règlement impose-t-il à la GRC l'obligation d'offrir ses services dans les deux langues officielles et ce, sur l'ensemble du territoire desservi du détachement de Woodstock?

[73] À l'audience, il est devenu évident que la défenderesse n'admet pas que les critères de l'alinéa 6(1)d) dont l'interprétation n'est pas contestée, s'appliquent au détachement de Woodstock. Pour permettre à la Cour de répondre à la troisième question, les demandresses devaient donc faire une preuve sur ces questions de fait. Cette preuve n'était pas disponible lors de l'audience puisque les demandresses et l'intervenante croyaient que ces faits n'étaient pas contestés.

[74] Pour minimiser les frais et éviter que l'examen des autres questions soit retardé, les parties ont demandé que l'audience soit ajournée et que la Cour réponde dans un premier temps aux deux premières questions, car la réponse à cette troisième question pourrait bien devenir inutile.

[75] Il a été entendu que les parties auront 10 jours après la réception des motifs sur les deux premières questions pour aviser la Cour de la nécessité de reprendre l'instance pour disposer de la troisième question. Les présents motifs sont circulés à ce stade-ci pour cette seule raison.

[76] Afin d'éviter que le délai d'appel quant à la décision portant sur les deux premières questions ne commence à courir avant que les parties n'obtiennent une décision sur la troisième question, si elles jugent un tel appel approprié, la Cour n'émettra aucune ordonnance à ce stade-ci. Si les parties avisent la Cour qu'il n'y a pas lieu de reprendre l'instance pour décider de la troisième question, une ordonnance visant les deux premières questions sera émise immédiatement.

[77] Toutefois, si les parties demandent à la Cour de fixer une date pour entendre la preuve pertinente à la

will be made, and only once the Court has reached a conclusion on the third question.

---

<sup>1</sup> In fact, the parties advised the Court at the hearing that they were not in agreement on this point.

<sup>2</sup> Reversed on procedural grounds (1990), 109 N.B.R. (2d) 54 (C.A.).

<sup>3</sup> I note that section 25 of the OLA of Canada imposes a duty on federal institutions to ensure that where services are provided or made available by another person or organization on its behalf are provided in either official language in any case where those services would be required under this Part to be provided in either official language. That provision is very similar to the provision found in section 30 of the OLA of N.B.

<sup>4</sup> Leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied, [2002] 3 S.C.R. x.

<sup>5</sup> With respect to language quality, see *Doucet*, at para. 43.

<sup>6</sup> These provisions of the *Official Languages Act* were all enacted before section 16.1 was incorporated into the Charter.

<sup>7</sup> These Regulations were made before section 16.1 was incorporated into the Charter.

troisième question, une seule ordonnance sera émise et ce, une fois que la Cour aura conclu sur la troisième question.

---

<sup>1</sup> Dans les faits, à l'audience, les parties ont précisé à la Cour qu'elles ne s'entendent pas sur ce point.

<sup>2</sup> Renversé pour des motifs procéduraux dans (1990), 109 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 54 (C.A.).

<sup>3</sup> Je note que l'article 25 de la LLO du Canada prévoit une obligation pour les institutions fédérales de veiller à ce que les services offerts au public par un tiers pour leur compte le soient dans une langue ou dans l'autre des langues officielles dans les cas où elles seraient elles-mêmes tenues au titre de la présente partie à une telle obligation. Cette disposition est très semblable à celle que l'on retrouve à l'article 30 de la LLO du N.-B.

<sup>4</sup> L'autorisation d'en appeler à la Cour suprême du Canada a été refusée, [2002] 3 R.C.S. x.

<sup>5</sup> Quant à la qualité de la langue, voir le par. 43 dans *Doucet*.

<sup>6</sup> Ces dispositions de la *Loi sur les langues officielles* ont toutes été adoptées avant l'incorporation de l'article 16.1 dans la Charte.

<sup>7</sup> Ce Règlement a été adopté avant l'incorporation de l'article 16.1 dans la Charte.

## APPENDIX A

## ANNEXE A

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

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.

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

16.1 (1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.

(2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.

...

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:

(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.

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

...

32. (1) This Charter applies:

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including

*Charte canadienne des droits et libertés*

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.

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

16.1 (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.

[. . .]

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) 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.

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

[. . .]

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

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.

(2) Notwithstanding subsection (1), section 15 shall not have effect until three years after this section comes into force.

### *Constitution Act, 1982*

43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including:

(a) any alteration to boundaries between provinces, and;

(b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province;

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

### *Official Languages Act<sup>6</sup>*

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.

...

22. Every federal institution has the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from its head or central office in either official language, and has the same duty with respect to any of its other offices or facilities

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.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur du présent article.

### *Loi constitutionnelle de 1982*

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

### *Loi sur les langues officielles du Canada<sup>6</sup>*

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.

[...]

22. Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l'une ou l'autre des langues officielles. Cette obligation vaut également pour leurs bureaux — auxquels sont assimilés, pour

(a) within the National Capital Region; or

(b) in Canada or elsewhere, where there is significant demand for communications with and services from that office or facility in that language.

23. (1) For greater certainty, every federal institution that provides services or makes them available to the travelling public has the duty to ensure that any member of the travelling public can communicate with and obtain those services in either official language from any office or facility of the institution in Canada or elsewhere where there is significant demand for those services in that language.

...

32. (1) The Governor in Council may make regulations:

(a) prescribing the circumstances in which there is significant demand for the purpose of paragraph 22(b) or subsection 23(1); . . .

(2) In prescribing circumstances under paragraph (1)(a) or (b), the Governor in Council may have regard to

(a) the number of persons composing the English or French linguistic minority population of the area served by an office or facility, the particular characteristics of that population and the proportion of that population to the total population of that area;

(b) the volume of communications or services between an office or facility and members of the public using each official language; and

(c) any other factors that the Governor in Council considers appropriate.

*Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations<sup>7</sup>*

5.(1)h) . . .

(i) the service area of the office or facility has at least 500 persons of the English or French linguistic minority population and the number of those persons is equal to at least 5 per cent of the total population of that service area,

...

(4) Subsections (1) to (3) do not apply in respect of

(a) services described in paragraph 6(1)(a); or

l'application de la présente partie, tous autres lieux où ces institutions offrent des services — situés soit dans la région de la capitale nationale, soit là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante.

23. (1) Il est entendu qu'il incombe aux institutions fédérales offrant des services aux voyageurs de veiller à ce que ceux-ci puissent, dans l'une ou l'autre des langues officielles, communiquer avec leurs bureaux et en recevoir les services, là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante.

[. . .]

32. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) déterminer, pour l'application de l'article 22 ou du paragraphe 23(1), les circonstances dans lesquelles il y a demande importante; [. . .]

(2) Le gouverneur en conseil peut, pour déterminer les circonstances visées aux alinéas (1)a) ou b), tenir compte :

a) de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie, de la spécificité de cette minorité et de la proportion que celle-ci représente par rapport à la population totale de cette région;

b) du volume des communications ou des services assurés entre un bureau et les utilisateurs de l'une ou l'autre langue officielle;

c) de tout autre critère qu'il juge indiqué.

*Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services<sup>7</sup>*

5.(1)h) [. . .]

(i) il a une aire de service dont la population de la minorité francophone ou anglophone compte au moins 500 personnes et représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de cette aire,

[. . .]

(4) Sont soustraits à l'application des paragraphes (1) à (3) :

a) les services visés à l'alinéa 6(1)a);

(b) an office or facility described in any of paragraphs 6(1)(b) to (e), subsection 6(2) or section 7.

b) les bureaux visés aux alinéas 6(1)b) à e), au paragraphe 6(2) et à l'article 7.

...

[. . .]

6.(1) . . .

6.(1) [. . .]

d) the office or facility provides services other than immigration services and is located at a place of entry into Canada, other than an airport or a ferry terminal, in a province in which the English or French linguistic minority population is equal to at least 5 per cent of the total population in the province, and at that office or facility over a year at least 5 per cent of the demand from the public for services is in that language; or

d) le bureau offre des services autres que des services d'immigration, il est situé à un lieu d'entrée au Canada, à l'exclusion d'un aéroport et d'une gare de traversiers, dans une province dont la population de la minorité francophone ou anglophone représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de la province, et au moins cinq pour cent de la demande de services faite par le public à ce bureau, au cours d'une année, est dans cette langue;

### *Police Act*

2(1) The Lieutenant-Governor in Council may enter into agreements with Canada for the employment of the Royal Canadian Mounted Police to enforce the law and to assist in the administration of justice within the Province.

### *Loi sur la Police*

2(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut conclure des accords avec le Canada en vue de faire appel à la Gendarmerie royale du Canada pour appliquer la loi et concourir à l'administration de la justice dans la province.

...

[. . .]

(2) Every member of the Royal Canadian Mounted Police, every member of a police force and every auxiliary police constable appointed under this Act has all the powers, authority, privileges, rights and immunities of a peace officer and constable in and for the Province of New Brunswick, and is *ex officio* an inspector under the *Motor Carrier Act*, a peace officer under the *Motor Vehicle Act* and a conservation officer under the *Fish and Wildlife Act*, and each member of and above the rank of corporal may exercise the powers conferred by section 9 of the *Fire Prevention Act*.

(2) Sur tout le territoire du Nouveau-Brunswick et lorsqu'il exerce ses fonctions pour le compte de la province, chaque membre de la Gendarmerie royale du Canada, chaque membre d'un corps de police et chaque constable auxiliaire nommé en vertu de la présente loi est investi de tous les pouvoirs, autorité, privilèges, droits et immunités d'un agent de la paix et d'un constable; de plus, il est d'office un inspecteur en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, un agent de la paix en vertu de la *Loi sur les véhicules à moteur* et un agent de conservation en vertu de la *Loi sur le poisson et la faune*, et lorsqu'il a au moins le grade de caporal, il peut également exercer les pouvoirs qu'accorde l'article 9 de la *Loi sur la prévention des incendies*.

### *Royal Canadian Mounted Police Act*

18. It is the duty of members who are peace officers, subject to the orders of the Commissioner,

### *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

18. Sous réserve des ordres du commissaire, les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus :

(a) to perform all duties that are assigned to peace officers in relation to the preservation of the peace, the prevention of crime and of offences against the laws of Canada and the laws in force in any province in which they may be employed, and the apprehension of criminals and offenders and others who may be lawfully taken into custody;

a) de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales et à celles en vigueur dans la province où ils peuvent être employés, ainsi que l'arrestation des criminels, des contrevenants et des autres personnes pouvant être légalement mises sous garde;

(b) to execute all warrants, and perform all duties and services in relation thereto, that may, under this Act or the

b) d'exécuter tous les mandats — ainsi que les obligations et services s'y rattachant — qui peuvent, aux termes de la

laws of Canada or the laws in force in any province, be lawfully executed and performed by peace officers;

(c) to perform all duties that may be lawfully performed by peace officers in relation to the escort and conveyance of convicts and other persons in custody to or from any courts, places of punishment or confinement, asylums or other places; and

(d) to perform such other duties and functions as are prescribed by the Governor in Council or the Commissioner.

...

20. (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an arrangement with the government of any province for the use or employment of the Force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the province and in carrying into effect the laws in force therein.

(2) The Minister may, with the approval of the Governor in Council and the lieutenant governor in council of any province, enter into an arrangement with any municipality in the province for the use or employment of the Force, or any portion thereof, in aiding the administration of justice in the municipality and in carrying into effect the laws in force therein.

(3) The Minister may, with the approval of the Treasury Board, in any arrangement made under subsection (1) or (2), agree on and determine the amount of money to be paid by the province or municipality for the services of the Force.

### *Official Languages Act*

1...

“peace officer” means a peace officer as defined under section 1 of the *Provincial Offences Procedure Act* who serves the public, whether on behalf of the Province, a municipality or under a contract for the delivery of policing services with the Province or its institutions and includes a police officer as defined under that Act;

...

27 Members of the public have the right to communicate with any institution and to receive its services in the official language of their choice.

présente loi, des autres lois fédérales ou de celles en vigueur dans une province, légalement l’être par des agents de la paix;

c) de remplir toutes les fonctions qui peuvent être légalement exercées par des agents de la paix en matière d’escorte ou de transfèrement de condamnés, ou d’autres personnes sous garde, à destination ou à partir de quelque lieu que ce soit : tribunal, asile, lieu de punition ou de détention, ou autre;

d) d’exercer les autres attributions déterminées par le gouverneur en conseil ou le commissaire.

[. . .]

20. (1) Avec l’agrément du gouverneur en conseil, le ministre peut conclure, avec le gouvernement d’une province, des arrangements pour l’utilisation de la Gendarmerie, ou d’un élément de celle-ci, en vue de l’administration de la justice dans la province et de la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur.

(2) Avec l’agrément du gouverneur en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil d’une province, le ministre peut conclure, avec toute municipalité de cette province, des arrangements pour l’utilisation de la Gendarmerie, ou d’un élément de celle-ci, en vue de l’administration de la justice dans la municipalité et de la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur

(3) Avec l’agrément du Conseil du Trésor, le ministre peut, dans le cadre des arrangements visés aux paragraphes (1) ou (2), convenir avec la province ou la municipalité du montant à payer pour les services de la Gendarmerie.

### *Loi sur les langues officielles*

1 [. . .]

« agent de la paix » s’entend d’un agent de la paix, au sens de l’article 1 de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, qui dessert le public que ce soit pour le compte de la Province, d’une municipalité ou en vertu d’un contrat pour la prestation de services de police conclu avec la Province ou une de ses institutions et comprend un agent de police au sens de cette même loi;

[. . .]

27 Le public a le droit de communiquer avec toute institution et d’en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

...

[...]

30 The Province and its institutions are responsible for ensuring that all services offered to the public by third parties on their behalf are delivered in both official languages.

30 Il incombe à la province et à ses institutions de veiller à ce que les services offerts au public par des tiers pour le compte de la province ou ses institutions le soient dans l'une et l'autre des langues officielles.

31(1) Members of the public have the right, when communicating with a peace officer, to receive service in the official language of their choice and must be informed of that right.

31(1) Tout membre du public a le droit, lorsqu'il communique avec un agent de la paix, de se faire servir dans la langue officielle de son choix et il doit être informé de ce choix.

31(2) If a peace officer is unable to provide service in the language chosen under subsection (1), the peace officer shall take whatever measures are necessary, within a reasonable time, to ensure compliance with the choice made under subsection (1).

31(2) Lorsque l'agent de la paix n'est pas en mesure d'assurer la prestation des services dans la langue officielle choisie en vertu du paragraphe (1), il doit prendre les mesures nécessaires et ce dans un délai raisonnable pour lui permettre de répondre au choix fait par le membre du public au paragraphe (1).

31(3) A police force or agency, as the case may be, shall ensure the availability of the means necessary to respond to the choice made by a member of the public under subsection (1) and to support the obligation placed on a peace officer under subsection (2).

31(3) Il incombe aux agences responsables ou aux corps policiers, le cas échéant, de veiller à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour répondre au choix fait par un membre du public en vertu du paragraphe (1) et pour appuyer l'obligation de l'agent de la paix au sens du paragraphe (2).



## APPENDIX B

3.1 b) The minimum standard of policing by the Provincial Police Service shall meet the standard as determined by the Commissioner in consultation with the Minister.

...

3.1 c) The level of policing service by the Provincial Police Service shall meet the level as determined by the Minister in consultation with the Commissioner.

...

3.1 d) The level of policing service as determined by the Minister under paragraph (c) shall not be less than the minimum standard as determined by the Commissioner under paragraph (b).

4.1 For the purposes of this Agreement, the Commanding Officer shall act under the direction of the Minister in aiding the administration of justice in the Province and in carrying into effect the laws in force therein.

...

4.2 The Commanding Officer shall:

- a) implement the objectives, priorities and goals as determined by the Minister under subarticle 3.3, including, to the extent practicable, the deployment of the Provincial Police Service personnel and equipment to reflect provincial priorities;
- b) consult with the Minister on a regular basis to provide information pertaining to the operational and administrative status of the Provincial Police Service; such consultation shall occur as and when required but in no case on less than a quarterly basis and, with respect to the financial reporting required by paragraph 15.1(f), on a monthly basis.
- c) provide the Minister with an annual report, by July 1 of each year, on the status of the implementation of the Province's objectives, priorities and goals of policing within the Province during the previous Fiscal Year;
- d) in a reasonable and timely way, provide the Minister or the Attorney General with any information that comes into the possession of any Member employed in the Province and which

## ANNEXE B

3.1 b) Les normes minimales du Service de police provincial en matière de services de police doivent correspondre aux normes établies par le commissaire, en consultation avec le ministre.

[. . .]

3.1 c) le niveau des services de police fournis par le Service de police provincial devra correspondre au niveau établi par le ministre, en consultation avec le commissaire.

[. . .]

3.1 d) le niveau des services de police déterminé par le ministre en vertu de l'alinéa c) ne devra pas être inférieur aux normes minimales établies par le commissaire en vertu de l'alinéa b).

4.1 Pour les besoins de l'entente, le commandant divisionnaire agira sous la direction du ministre pour l'administration de la justice dans la province et la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur.

[. . .]

4.2 Le commandant divisionnaire doit :

- a) s'efforcer de réaliser les objectifs, les priorités et les buts établis par le ministre en vertu du paragraphe 3.3, y compris, dans la mesure du possible, le déploiement du personnel et du matériel du Service de police provincial en fonction des priorités de la province;
- b) fournir régulièrement au ministre des informations sur les activités et l'administration du Service de police provincial, au moment jugé opportun, mais jamais moins d'une fois tous les trois mois ou, en ce qui concerne les renseignements sur la situation financière prévues à l'alinéa 15.1 (f), jamais moins d'une fois par mois;
- c) soumettre au ministre, avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, un rapport annuel sur la réalisation des objectifs, des priorités et des buts en matière de services de police dans la province au cours de l'exercice précédent;
- d) dans un délai raisonnable transmettre au ministre ou au procureur générale tout renseignement qui tombe en possession d'un membre employé dans la province et qui touche l'administration de la justice

affects the administration of justice in the Province; the information shall be provided in a manner and in a form to be agreed upon by the Commanding Officer and the Minister or Attorney General; and

- e) provide the Minister each month with the particulars of any new or outstanding complaints made against the Service by any member of the public to the Force; the form and substance of the particulars shall be agreed upon by the Commanding Officer and the Minister.

...

- 7.1 a) Subject to paragraph (b), the number and location of Detachments and Units and any changes to the organizational structure of the Service, shall be arrived at by agreement between the Minister and the Commissioner.

...

- 7.3 For the purposes of human resource planning for the next Fiscal Year, the Commanding Officer shall consult with and obtain approval, or approval in principle, from the Minister on or prior to September 1 of each year, for the number of Members and Support Staff required to maintain the level of the Provincial Police Service as determined by the Minister pursuant to paragraph 3.1(c).

...

- 7.4 The Commanding Officer, upon receiving reasonable notice, shall provide the Minister with any additional information relating to human resource and organizational planning of the Service.

dans la province; les renseignements seront transmis de la manière et selon la forme déterminées conjointement par le commandant divisionnaire et le ministre ou le procureur général;

- e) fournir au ministre, tous les mois, les détails de toute nouvelle plainte ou de toute plainte en suspens présentée à la Gendarmerie contre le Service par tout citoyen; la forme et le fonds des renseignements seront déterminés conjointement par le commandant divisionnaire et le ministre.

[. . .]

- 7.1 a) Sous réserve de l'alinéa b), le nombre et l'emplacement des détachements et des unités ainsi que tout changement à la structure organisationnelle du Service seront déterminés conjointement par le ministre et le commissaire.

[. . .]

- 7.3 Pour les besoins de la planification des ressources humaines pour l'exercice suivant, le commandant divisionnaire consultera le ministre et obtiendra son assentiment ou une approbation de principe, le ou avant de 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, quant au nombre de membres et d'employés de soutien requis pour maintenir le Service de police provincial au niveau établi par le ministre en vertu de l'alinéa 3.1 c).

[. . .]

- 7.4 Le commandant divisionnaire, sur réception d'un préavis raisonnable, fournira au ministre des renseignements additionnels sur les ressources humaines et la planification organisationnelle du Service.