

2022 FCA 14  
A-182-182022 CAF 14  
A-182-18**The Commissioner of Official Languages** (*Appellant*)**Commissaire aux langues officielles** (*appelant*)

v.

c.

**Employment and Social Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission** (*Respondents*)**Ministère de l'Emploi et du Développement social et la Commission de l'assurance-emploi du Canada** (*intimés*)

and

et

**The Attorney General of British Columbia, the Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick and the Quebec Community Groups Network** (*Intervenors*)**Le procureur général de la Colombie-Britannique et l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick et le Quebec Community Groups Network** (*intervenants*)

A-186-18

A-186-18

**La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique** (*Appellant*)**La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique** (*appelante*)

v.

c.

**Employment and Social Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission** (*Respondents*)**Ministère de l'Emploi et du Développement social et la Commission de l'assurance-emploi du Canada** (*intimés*)

and

et

**The Attorney General of British Columbia, the Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick and the Quebec Community Groups Network** (*Intervenors*)**Le procureur général de la Colombie-Britannique et l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick et le Quebec Community Groups Network** (*intervenants*)**INDEXED AS: CANADA (COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES) v. CANADA (EMPLOYMENT AND SOCIAL DEVELOPMENT)****RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES) c. CANADA (EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL)**

Federal Court of Appeal, Noël C.J., de Montigny and Rivoalen J.J.A.—Vancouver, October 27 and 28, 2021; Ottawa, January 28, 2022.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Noël, juges de Montigny et Rivoalen, J.C.A.—Vancouver, 27 et 28 octobre 2021; Ottawa, 28 janvier 2022.

*Official Languages — Appeals from Federal Court decision dismissing application by appellant Fédération des**Langues officielles — Appels interjetés à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale refusant de donner suite au recours*

francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) arising from complaints alleging that respondents failed to meet their language obligations under Official Languages Act (OLA), Parts IV, VII, and under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 20(1) in entering into, implementing 2008 Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement (Agreement) — Major reform of social programs announced in 1993 by federal government — Various partnership models envisaged by reform included full devolution agreement — Federal Court Trial Division (hereinafter Federal Court) in *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCT 1365, [2002] 2 F.C. 164 (Lavigne F.C.), *aff'd* 2003 FCA 203, 308 N.R. 186 (Lavigne F.C.A.) holding that OLA not applying to employment assistance services provided by provinces under this type of agreement — Federal government, British Columbia initially signing co-management agreement ensuring continued application of OLA in delivery of employment assistance services in that province — Member organizations of FFCB received funding for their involvement in provision of employment assistance services — Despite co-management agreement, and continued involvement of Francophone organizations in delivery of employment assistance services, eventual full devolution to B.C. remained an issue of concern — Full devolution of employment assistance services took place with signing of Agreement in 2008 — Agreement includes linguistic clause pursuant to which B.C. agrees to ensure that services being offered are accessible in either official language where significant demand warrants — Linguistic clause not requiring British Columbia to preserve participation of Francophone organizations — Commissioner of Official Languages (Commissioner) concluded that complaints well founded under both Part IV, Part VII — Federal Court concluding that Part IV not applying to British Columbia — Concluding that sufficient positive measures taken by federal institutions, obligation under Part VII met — FFCB submitting, *inter alia*, that Federal Court erred in relying on *Lavigne F.C.* to establish that British Columbia acting within its own jurisdiction — Whether Federal Court erred in concluding that Part IV not applying to British Columbia, and in concluding that respondents took sufficient positive measures to satisfy obligation under Part VII — Issue of whether complaints well founded also considered — Federal Court not erring in holding it was bound by *Lavigne F.C.*, *Lavigne F.C.A.* — *Lavigne F.C.* answering question of whether OLA applying to benefits, measures provided by province under type of agreement at issue in present case — Attempts to cast doubt on correctness of *Lavigne F.C.*, *Lavigne F.C.A.* unpersuasive — Issue of whether federal institution can evade its constitutional responsibilities by delegating exercise of its powers to province not arising here because British Columbia exercising its own powers under Agreement — Appeal relating to OLA, Part IV dismissed — As to OLA, Part VII, must be interpreted as broadly as other Parts listed in OLA, s. 82(1) — Constitutional protection under Charter, s. 23 not the same as that under Part VII, should not be conflated with each other — Nevertheless, OLA has special status, is broad in scope —

par l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (la FFCB) suite à des plaintes alléguant que les intimés ont manqué aux obligations linguistiques qui leur incombent en vertu des parties IV et VII de la Loi sur les Langues Officielles (la LLO) et du paragraphe 20(1) de la Charte canadienne des droits et libertés lors de la conclusion et de la mise en œuvre de l'Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail, signée en 2008 (l'Entente) — Une réforme majeure des programmes sociaux a été annoncée en 1993 par le gouvernement fédéral — Différents modes de partenariat ont été envisagés dans le cadre de la réforme, y compris un accord de dévolution complète — La Cour fédérale, section de première instance (ci-après la Cour fédérale) a établi dans la décision *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164 (*Lavigne C.F.*), *conf. par* 2003 CAF 203 (*Lavigne C.A.F.*), que la LLO ne s'appliquait pas aux services d'aide à l'emploi rendus par les provinces en vertu de ce type d'accord — Le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique ont initialement signé un accord de cogestion lequel garantissait l'application continue de la LLO dans le cadre de l'offre de services d'aide à l'emploi dans cette province — Des organismes membres de la FFCB ont reçu du financement pour leur participation dans l'offre de services d'aide à l'emploi — Malgré l'accord de cogestion et la participation continue des organismes francophones dans l'offre des services d'aide à l'emploi, la possibilité d'une pleine dévolution en faveur de la C.-B. demeurait une source de préoccupation — La dévolution complète des services d'aide à l'emploi a eu lieu avec la signature de l'Entente en 2008 — L'Entente comporte une clause linguistique par laquelle la Colombie-Britannique s'engage à faire en sorte que les services offerts soient accessibles dans l'une ou l'autre des langues officielles là où la demande le justifie — La clause linguistique n'obligeait en rien la Colombie-Britannique à préserver la participation des organismes francophones — Le commissaire aux langues officielles (le Commissaire) a conclu que les plaintes étaient bien fondées tant au titre de la partie IV que de la partie VII de la LLO — La Cour fédérale a déterminé que la partie IV ne s'appliquait pas à la Colombie-Britannique — Elle a conclu que des mesures positives suffisantes ont été prises par les institutions fédérales et que l'obligation prévue à la partie VII a été respectée — La FFCB a soutenu, entre autres choses, que la Cour fédérale s'est appuyé à tort sur la décision *Lavigne C.F.* pour établir que la Colombie-Britannique agissait dans son propre champ de compétences — Il s'agissait de savoir principalement si la Cour fédérale a erré en déterminant que la partie IV ne s'appliquait pas à la Colombie-Britannique, et en concluant que les intimés ont pris des mesures positives suffisantes pour satisfaire à l'obligation prévue à la partie VII de la LLO — La question de savoir si les plaintes étaient bien fondées a également été abordée — La Cour fédérale ne s'est pas mal dirigée en se déclarant liée par les décisions *Lavigne* — La décision *Lavigne C.F.* répond à la question de savoir si la LLO s'applique aux prestations et aux mesures offertes par une province dans le cadre d'une entente sur le développement

*Federal Court's interpretation rendering Part VII essentially meaningless — Questions as to whether obligation to enhance vitality of official language minority communities met arising precisely in context of specific factual situation — Federal Court's interpretation also in direct conflict with OLA, s. 58(1), which requires that any complaint alleging failure to comply with OLA must refer to "particular instance or case" underlying alleged breach — Interpretation to be given to obligation under Part VII requiring federal institutions to be aware of, attentive to needs of official language minority communities, to consider impact that their decisions may have on these communities — Obligation set out in Part VII lending itself to two-step analysis — Federal institutions having to be sensitive to particular circumstances of official language minority communities, determine impact of their decisions, initiatives — Second, in implementing decisions, initiatives, federal institutions having to act to enhance vitality of these communities; or counter or mitigate negative repercussions — Complaints well founded — Federal Court not taking into account actual basis for complaints — Nothing included in Agreement to allow federal institutions to intervene in event Agreement implemented by British Columbia without taking objective of not adversely affecting French-speaking minority community into account — Such clause could have been included in Agreement without exceeding jurisdiction of federal government — Federal institutions had to provide for a right to intervene — Could not sign Agreement without acknowledging obligation towards British Columbia's French linguistic minority community under Part VII, and without giving themselves means to enforce this obligation — Federal institutions ordered to terminate Agreement — Appeals relating to violation of obligation under OLA, Part VII allowed.*

*du marché du travail entre le gouvernement fédéral et une province — Les tentatives de désavouer les décisions Lavigne C.F. et Lavigne C.A.F. ont été peu convaincantes — La question de savoir si une institution fédérale peut échapper à ses obligations constitutionnelles en confiant l'exercice de ses pouvoirs à des provinces ne se posait pas ici puisque la Colombie-Britannique exerce ses propres pouvoirs en vertu de l'Entente — Appel portant sur la partie IV de la LLO rejeté — Concernant la partie VII de la LLO, elle doit être interprétée avec la même ouverture que les parties énoncées au paragraphe 82(1) de la LLO — La protection constitutionnelle accordée par l'article 23 de la Charte n'est pas la même que celle de la partie VII et il faut se garder de les confondre — Il n'en demeure pas moins que la LLO a un statut privilégié et une portée considérable — La Cour fédérale a fait une interprétation de la partie VII qui l'a vidé de tout son sens — C'est justement dans le contexte d'une situation factuelle précise que les questions entourant le respect de l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles sont susceptibles de se poser — L'interprétation de la Cour fédérale s'est heurtée aussi de plein fouet au paragraphe 58(1) de la LLO, qui exige que toute plainte alléguant un manquement à la LLO fasse état du « cas précis » qui sous-tend le manquement allégué — L'interprétation qu'il fallait plutôt donner à l'obligation prévue à la partie VII exige que les institutions fédérales soient à l'écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles et s'interrogent sur l'impact que leurs décisions peuvent avoir sur ces minorités — L'obligation prévue à la partie VII se prête à une analyse en deux temps — Les institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles et déterminer l'impact de leurs décisions et des initiatives — Ensuite, elles doivent, dans la mise en œuvre de ces décisions et initiatives, agir afin de favoriser l'épanouissement de ces minorités; ou agir afin de pallier ou atténuer les répercussions négatives — Les plaintes étaient bien fondées — La Cour fédérale n'a pas tenu compte du fondement réel des plaintes — Rien n'a été prévu à l'Entente afin de préserver la capacité d'intervention des institutions fédérales dans l'éventualité où elle était mise en œuvre par la Colombie-Britannique sans tenir compte de l'objectif de ne pas nuire à la minorité de langue française — Une telle clause aurait pu être insérée dans l'Entente sans excéder les compétences du gouvernement fédéral — Les institutions fédérales se devaient de garder un droit d'intervenir — Elles ne pouvaient signer l'Entente sans à tout le moins faire état de l'obligation de favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique francophone de la Colombie-Britannique en vertu de la partie VII, et sans se donner les moyens de la faire respecter — Les institutions fédérales ont été ordonnées de mettre fin à l'Entente — Appels portant sur le manquement à l'obligation prévue à la partie VII de la LLO accueillis.*

*Constitutional Law — Distribution of Powers — Federal Court dismissing application by appellant Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) arising from complaints*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — La Cour fédérale a refusé de donner suite au recours par l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (la*

*alleging that respondents failed to meet their language obligations under Official Languages Act (OLA), Parts IV, VII, and under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 20(1) in entering into, implementing 2008 Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement (Agreement) — Major reform of social programs announced in 1993 by federal government — Various partnership models envisaged by reform included full devolution agreement — Full devolution of employment assistance services took place with signing of Agreement in 2008 — Agreement includes linguistic clause pursuant to which B.C. agrees to ensure that services being offered are accessible in either official language where significant demand warrants — Linguistic clause did not require British Columbia to preserve participation of Francophone organizations in any way — Commissioner of Official Languages (Commissioner) concluded, inter alia, that complaints well founded under Part IV — Federal Court concluding that Part IV not applying to British Columbia — FFCB submitting that Federal Court erred in relying on Lavigne v. Canada (Human Resources Development) 2001 FCT 1365 to establish that British Columbia acting within its own jurisdiction — Issue of whether federal institution can evade its constitutional responsibilities by delegating exercise of its powers to province not arising here because British Columbia exercising its own powers under Agreement — British Columbia occupying exclusively field of activity previously shared with federal government — Acting for no one else, assuming functions that fall within its own jurisdiction.*

These were appeals from a decision rendered by the Federal Court dismissing an application by the appellant Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) arising from complaints alleging that the respondents failed to meet their language obligations under Parts IV<sup>1</sup> and VII<sup>2</sup> of the *Official Languages Act* (OLA) and under subsection 20(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* following the implementation of the 2008 *Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement* (Agreement).

<sup>1</sup> The obligations set out in Part IV of the OLA, including the obligation to provide services to the public in either official language where demand warrants, apply to the provinces when they act in the name of the federal government.

<sup>2</sup> Part VII conveys the federal government's commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and sets out the obligation of federal institutions to take positive measures towards that end.

*FFCB) suite à des plaintes alléguant que les intimés ont manqué aux obligations linguistiques qui leur incombent en vertu des parties IV et VII de la Loi sur les Langues Officielles (la LLO) et du paragraphe 20(1) de la Charte canadienne des droits et libertés lors de la conclusion et de la mise en œuvre de l'Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail, signée en 2008 (l'Entente) — Une réforme majeure des programmes sociaux a été annoncée en 1993 par le gouvernement fédéral — Différents modes de partenariat ont été envisagés dans le cadre de la réforme, y compris un accord de dévolution complète — La dévolution complète des services d'aide à l'emploi a eu lieu avec la signature de l'Entente en 2008 — L'Entente comporte une clause linguistique par laquelle la Colombie-Britannique s'engage à faire en sorte que les services offerts soient accessibles dans l'une ou l'autre des langues officielles là où la demande le justifie — La clause linguistique n'obligeait en rien la Colombie-Britannique à préserver la participation des organismes francophones — Le commissaire aux langues officielles (le Commissaire) a conclu, entre autres choses, que les plaintes étaient bien fondées au titre de la partie IV — La Cour fédérale a déterminé que la partie IV ne s'appliquait pas à la Colombie-Britannique — La FFCB a soutenu que la Cour fédérale s'est appuyé à tort sur la décision Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines) 2001 CFPI 1365 pour établir que la Colombie-Britannique agissait dans son propre champ de compétences — La question de savoir si une institution fédérale peut échapper à ses obligations constitutionnelles en confiant l'exercice de ses pouvoirs à des provinces ne se posait pas ici puisque la Colombie-Britannique exerce ses propres pouvoirs en vertu de l'Entente — La Colombie-Britannique occupe de façon exclusive un champ d'activité qui était auparavant partagé avec le fédéral — Elle n'agit pour personne d'autre et les fonctions qu'elle assume relèvent de ses propres compétences.*

Il s'agissait d'appels interjetés à l'encontre d'une décision rendue par la Cour fédérale refusant de donner suite au recours par l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (la FFCB) suite à des plaintes alléguant que les intimés ont manqué aux obligations linguistiques qui leur incombent en vertu des parties IV<sup>1</sup> et VII<sup>2</sup> de la *Loi sur les langues officielles* (la LLO) et du paragraphe 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* lors de la conclusion et de la mise en œuvre de l'*Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail*, signée en 2008 (l'Entente).

<sup>1</sup> La partie IV de la LLO et les obligations qu'elle comporte, dont celle d'offrir des services au public dans l'une ou l'autre des deux langues officielles lorsque le nombre le justifie, s'appliquent aux provinces lorsqu'elles agissent au nom ou plus précisément « pour [le] compte » du gouvernement fédéral.

<sup>2</sup> La partie VII traduit l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones au Canada et énonce l'obligation qu'ont les institutions fédérales de prendre des mesures positives à cette fin.

In 1993, the federal government announced its intention to conduct a major reform of social programs in order to establish a new approach to employment assistance services that would be more coordinated, that would be locally managed and that would better meet the needs of local communities. Various partnership models envisaged by the reform included a full devolution agreement under which provinces had to design and administer their own benefits and measures, with federal financial support. In *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCT 1365, [2002] 2 F.C. 164 (*Lavigne F.C.*), affd 2003 FCA 203, 308 N.R. 186 (*Lavigne F.C.A.*), the Federal Court, Trial Division (hereinafter the Federal Court) held that the OLA did not apply to employment assistance services provided by the provinces under this type of agreement. The FFCB took issue with the correctness of those decisions in the context of the present appeals. Official language minority communities expressed concerns about their fate if a full devolution agreement were chosen. In 1997, the federal government and British Columbia initially opted to sign a co-management agreement which ensured the continued application of the OLA in the delivery of employment assistance services in that province. Under a linguistic clause, clients in certain areas where demand was significant could be served in both official languages. Following the entry into force of the co-management agreement, the participation of Francophone organizations increased substantially and became an important tool for the promotion of linguistic duality in the province. Five organizations, all members of the FFCB, received funding from the Commission for their involvement in the provision of employment assistance services. Despite the co-management agreement and the continued involvement of Francophone organizations in the delivery of employment assistance services, an eventual full devolution to B.C. remained an issue of concern. The full devolution of employment assistance services finally did take place with the signing of the Agreement in 2008. The Agreement includes a linguistic clause pursuant to which B.C. agrees to ensure that the services being offered are accessible in either official language where significant demand warrants. During the transition between the signing and the coming into force of the Agreement, British Columbia kept Francophone organizations involved in the provision of employment assistance services and extended their funding. It was proposed under British Columbia's new model that the province be split into several geographic areas and that a request for proposals be issued in order to designate single providers that would be responsible for offering the full range of employment services in each of these areas. To qualify, the single providers had to have the capacity to serve a variety of specialized populations, including Francophones. The Francophone organizations proposed that they form a consortium whose function would be to offer a distinct model designed "by and for" the Francophone community. According to British Columbia, the consortium was not necessary in order to ensure services in French because the single providers would assume this responsibility in each area where this requirement had to be met. The province instead

En 1993, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'effectuer une réforme majeure des programmes sociaux afin d'instaurer une approche nouvelle en matière de services d'aide à l'emploi qui serait mieux coordonnée, gérée localement et qui répondrait mieux aux besoins des communautés locales. Différents modes de partenariat ont été envisagés dans le cadre de cette réforme, incluant un accord de dévolution complète en vertu duquel les provinces devaient concevoir et administrer leurs propres prestations et mesures, avec l'aide financière du fédéral. Dans la décision *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164 (*Lavigne C.F.*), conf. par 2003 CAF 203 (*Lavigne C.A.F.*), la Cour fédérale, Section de première instance (ci-après la Cour fédérale) a établi que la LLO ne s'appliquait pas aux services d'aide à l'emploi rendus par les provinces en vertu de ce type d'accord. La FFCB a remis en question ces décisions dans le cadre des présents appels. Les minorités de langues officielles ont fait part de leurs inquiétudes quant au sort qui leur serait réservé si l'option de dévolution était choisie. En 1997, le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique ont initialement signé un accord de cogestion lequel garantissait l'application continue de la LLO dans le cadre de l'offre de services d'aide à l'emploi dans cette province. En vertu d'une clause linguistique dans l'accord de cogestion, les clients dans certaines régions faisant l'objet d'une demande importante pouvaient être servis dans les deux langues officielles. Par suite de l'entrée en vigueur de l'accord de cogestion, la participation des organismes francophones a progressé substantiellement et est devenue un important outil de promotion de la dualité linguistique dans la province. Cinq organismes membres de la FFCB ont reçu du financement de l'intimée la Commission de l'assurance-emploi du Canada pour leur participation dans l'offre de services d'aide à l'emploi. Malgré l'accord de cogestion et la participation continue des organismes francophones dans l'offre des services d'aide à l'emploi, la possibilité d'une pleine dévolution en faveur de la C.-B. demeurait une source de préoccupation. La dévolution complète des services d'aide à l'emploi a effectivement finalement eu lieu avec la signature de l'Entente en 2008. L'Entente comporte une clause linguistique par laquelle la Colombie-Britannique s'engage à faire en sorte que les services offerts soient accessibles dans l'une ou l'autre des langues officielles là où la demande le justifie. Pendant la transition entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Entente, la Colombie-Britannique a maintenu la participation des organismes francophones dans l'offre des services d'aide à l'emploi et a prolongé leur financement. Le nouveau modèle de la Colombie-Britannique proposait de séparer la province en plusieurs régions géographiques et de lancer un appel d'offres afin de désigner des prestataires uniques qui seraient responsables d'offrir la gamme complète de services en matière d'emploi dans chacune de ces régions. Pour être retenu, les prestataires uniques devaient être en mesure de desservir une variété de clientèles spécialisées, dont les francophones. Les organismes francophones ont proposé de former un consortium pour offrir

suggested that the Francophone organizations could attempt to offer their services pursuant to subcontracting agreements with the single providers. In 2010, British Columbia informed five of the centres that were staffed by the Francophone organizations that they would no longer be receiving funding. It became clear that only a good will gesture on the part of British Columbia could have allowed the Francophone organizations to preserve their role in the provision of employment assistance services in the province. Indeed, the Agreement's linguistic clause did not require British Columbia to preserve their participation in any way. The complaints targeted the end of the funding for the Francophone organizations and their resulting disengagement, to the detriment of the French linguistic minority community. The appellant Commissioner of Official Languages (Commissioner) concluded that the complaints were well founded under both Part IV and Part VII of the OLA. According to the Commissioner's final report, the respondents did not ensure, as required under Part IV of the OLA, that British Columbia was in fact offering employment assistance services in both official languages in the areas where there was significant demand. As for Part VII, the Commissioner concluded that the federal institutions were aware of the concerns of British Columbia's linguistic minority community but did not bother to assess the potential impact that the model envisaged by the province would have on the vitality of the Francophone community following the signing of the Agreement.

The Federal Court determined, *inter alia*, that the measures contemplated by the Agreement fall under both the federal jurisdiction over unemployment insurance under subsection 91(2A) and the provincial jurisdictions under subsections 92(13) and (16) and section 93 of the *Constitution Act, 1867*. The Federal Court also determined that the provisions of the Agreement and the manner in which the benefits and measures are administered by British Columbia do not support the conclusion that the province is acting under the control of the federal institutions. Consequently, the Federal Court concluded that Part IV of the OLA does not apply to British Columbia. The Federal Court examined the text of subsections 41(1) and (2) of the OLA. It determined, *inter alia*, that the duty to take "positive measures" (emphasis in original) is undefined and signals that some deference must be given as to the choice of the measures, that the implementation of Part VII must be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces, and that the approach wherein federal institutions must be attentive to official language minority communities and must assess the impact of their decisions on those communities in order to meet the obligation under Part VII was rejected in *Fédération*

un service selon un modèle distinct conçu « par et pour » la communauté francophone, qui serait financé par une enveloppe séparée. Selon la Colombie-Britannique, le consortium n'était pas nécessaire pour assurer des services en français. La province a plutôt suggéré aux organismes francophones de tenter d'offrir leurs services en tant que sous-traitants des prestataires uniques. En 2010, la Colombie-Britannique a informé cinq des centres que desservaient les organismes francophones qu'ils cesseraient de recevoir leur financement. Il était devenu évident que seul le bon vouloir de la Colombie-Britannique aurait pu permettre aux organismes francophones de conserver le rôle qu'ils avaient dans la prestation des services d'aide à l'emploi dans la province. En effet, la clause linguistique de l'Entente n'obligeait en rien la Colombie-Britannique à préserver leur participation. Les plaintes visaient la coupure du financement des organismes francophones et leur désengagement conséquent au détriment de la minorité linguistique francophone. L'appelant le commissaire aux langues officielles (le Commissaire) en est venu à la conclusion que les plaintes étaient bien fondées tant au titre de la partie IV que de la partie VII de la LLO. Selon le rapport final du Commissaire, les intimés n'ont pas veillé, comme l'exige la partie IV de la LLO, à ce que les services d'aide à l'emploi soient effectivement offerts par la Colombie-Britannique dans les deux langues officielles dans les régions faisant l'objet d'une demande importante. En ce qui a trait à la partie VII, le Commissaire a conclu que les institutions fédérales étaient au courant des préoccupations de la minorité linguistique de la Colombie-Britannique mais n'ont pas pris la peine d'évaluer l'impact qu'aurait le nouveau modèle envisagé par la province sur la vitalité de la communauté francophone suite à la signature de l'Entente.

La Cour fédérale a conclu, entre autres choses, que les mesures visées par l'Entente relèvent à la fois de la compétence du fédéral en matière d'assurance-chômage en vertu du paragraphe 91(2A) et des compétences des provinces en vertu des paragraphes 92(13) et (16) et de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour fédérale a aussi conclu que les dispositions de l'Entente et la façon dont les prestations et mesures sont administrées par la Colombie-Britannique ne permettraient pas de conclure que la province agit sous le contrôle des institutions fédérales. Par conséquent, la Cour fédérale a déterminé que la partie IV ne s'appliquait pas à la Colombie-Britannique. La Cour fédérale s'est penché sur le libellé des paragraphes 41(1) et (2) de la LLO. Elle a déterminé, entre autres choses, que l'obligation de prendre « des mesures positives » (souligné dans l'original) est indéfinie et emporte une certaine déférence quant aux choix des mesures, que la mise en œuvre de la partie VII doit se faire dans le respect du champ de compétence des provinces, et qu'il y a eu rejet dans *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. Canada (Procureur général)* de l'approche selon laquelle les institutions fédérales, afin d'être en mesure de respecter l'obligation prévue

*des communautés francophones et acadienne du Canada v. Canada (Attorney General)*. The Federal Court also determined that the fact that no regulations have been adopted pursuant to subsection 41(3) of the OLA means that the obligation under Part VII lacks the specificity needed to require federal institutions to take specific measures. The Federal Court concluded that sufficient positive measures were taken by the federal institutions and that these measures, together with the linguistic clause, contributed positively to the vitality and development of the French-speaking community in British Columbia such that the obligation under Part VII was met.

The FFCB submitted that the Supreme Court decisions in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* and *DesRochers v. Canada (Industry)* establish the rule that federal institutions cannot avoid their constitutional obligation by entrusting the implementation of a specific federal program to a province. The FFCB also submitted that Part IV applies to British Columbia even though it has concurrent constitutional jurisdiction to legislate in matters relating to employment benefits, and that the Federal Court erred in relying on *Lavigne F.C.* to establish that British Columbia was acting within its own jurisdiction. Regarding Part VII, the FFCB submitted that section 41 of the OLA imposes concrete obligations on federal institutions and establishes parameters that are sufficiently clear to be the subject of review by the courts. It also submitted that the fact that the Charter does not “constitutionalize” the measures taken in order to advance linguistic equality does not prevent the enactment of legislation to that effect, and that is precisely what section 41 seeks to achieve in requiring federal institutions to act so as to enhance the vitality of official language minority communities.

The main issues were whether the Federal Court erred in concluding that Part IV of the OLA does not apply to British Columbia, and in concluding that the respondents took sufficient positive measures to satisfy the obligation under Part VII of the OLA. The issue of whether the complaints were well founded was also addressed.

*Held*, the appeal relating to Part IV of the OLA should be dismissed; the appeal relating to Part VII of the OLA should be allowed.

The Supreme Court case law did not support the conclusion that *Lavigne F.C.* and *Lavigne F.C.A.* were wrongly decided or that the Federal Court erred in holding that it was bound by them. *Lavigne F.C.* and *Lavigne F.C.A.* preclude the application of Part IV, the Federal Court of Appeal and the Federal

à la partie VII, doivent être à l’écoute des minorités de langues officielles et mesurer l’impact que leurs décisions sont susceptibles d’avoir sur elles. La Cour fédérale a aussi déterminé que le fait qu’aucun règlement n’ait été édicté à ce jour en vertu du paragraphe 41(3) de la LLO fait en sorte que l’obligation prévue à la partie VII n’a pas la spécificité requise pour obliger les institutions fédérales à prendre des mesures précises. La Cour fédérale en est venue à la conclusion que des mesures positives suffisantes ont été prises par les institutions fédérales et que ces mesures, ainsi que la clause linguistique, ont contribué favorablement à l’épanouissement et au développement de la communauté francophone en Colombie-Britannique de telle sorte que l’obligation prévue à la partie VII a été respectée.

Selon la FFCB, les arrêts de la Cour suprême *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)* et *DesRochers c. Canada (Industrie)* établissent la règle selon laquelle les institutions fédérales ne peuvent se soustraire à leur obligation constitutionnelle en confiant la mise en œuvre d’un programme fédéral déterminé à une province. La FFCB a soutenu que la partie IV s’applique à la Colombie-Britannique même si elle détient compétence constitutionnelle concurrente pour légiférer en matière de prestations d’emploi, et que la Cour fédérale se serait appuyé à tort sur la décision *Lavigne C.F.* pour établir que la Colombie-Britannique agissait dans son propre champ de compétences. En ce qui a trait à la partie VII, la FFCB a maintenu que l’article 41 de la LLO impose aux institutions fédérales des obligations concrètes et établit des paramètres suffisamment clairs pour être assujettis au contrôle des tribunaux. Elle a aussi maintenu que le fait que la Charte ne « constitutionnalise » pas les avancées réalisées afin de faire progresser l’égalité des deux langues officielles n’empêche pas le législateur fédéral de légiférer à cette fin, et c’est précisément ce que l’article 41 vise à accomplir en obligeant les institutions fédérales à favoriser l’épanouissement des minorités linguistiques de langues officielles.

Il s’agissait de savoir principalement si la Cour fédérale a erré en déterminant que la partie IV de la LLO ne s’appliquait pas à la Colombie-Britannique, et en concluant que les intimés ont pris des mesures positives suffisantes pour satisfaire à l’obligation prévue à la partie VII de la LLO. La question de savoir si les plaintes étaient bien fondées a également été abordée.

*Arrêt* : l’appel portant sur la partie IV de la LLO doit être rejeté; l’appel portant sur la partie VII de la LLO doit être accueilli.

La jurisprudence de la Cour suprême ne permettait pas de conclure que les décisions *Lavigne C.F.* et *Lavigne C.A.F.* ont été mal décidées ou que la Cour fédérale s’est mal dirigée en se déclarant liée par ces décisions. Les décisions *Lavigne C.F.* et *Lavigne C.A.F.* font obstacle à l’application de la partie IV, et les

Courts are bound by their own decisions unless they are shown to be “manifestly wrong”. *Lavigne* answers the precise question of whether the OLA applies to benefits and measures provided by a province under the type of agreement at issue in the present case. The attempts to cast doubt on the correctness of *Lavigne F.C.* and *Lavigne F.C.A.* were unpersuasive. As for *Eldridge*, its relevance is no more apparent today than it was when *Lavigne F.C.* and *Lavigne F.C.A.* were decided. Even if it is accepted that a federal institution cannot evade its constitutional responsibilities by delegating the exercise of its powers to a province, this issue did not arise here because British Columbia is exercising its own powers under the Agreement. Furthermore, British Columbia is not being asked to implement a “specific ... program” of the federal government. Rather, it is invited to occupy exclusively a field of activity that was previously shared with the federal government. British Columbia is acting for no one else, and the functions that it assumes fall within its own jurisdiction. The appeal relating to Part IV of the OLA therefore had to be dismissed.

As to Part VII of the LLO, which conveys the federal government’s commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and sets out the obligation of federal institutions to take positive measures to deliver on it, it was necessary to determine the meaning to be given to this commitment. Part VII was not added to the Parts listed in subsection 82(1) of the OLA that are said to prevail over conflicting provisions of any other Act. It remains that Part VII must be interpreted broadly since it shares the same purpose, namely, to support the development of official language minority communities and to advance the equality of the two languages. The constitutional protection under section 23 of the Charter is not the same as that under Part VII of the OLA and the two should not be conflated. Nevertheless, the OLA has a special status and is broad in scope. The Federal Court’s interpretation of Part VII essentially rendered it meaningless. In particular, the suggestion that the obligation set out in Part VII cannot target “a federal institution’s program, [a] decision-making process, [a] particular initiative, or ... a specific factual situation that may have been the subject of a complaint” is not defensible. Indeed, it is mostly if not exclusively in the context of a specific factual situation that questions can arise as to whether the obligation to enhance the vitality of official language minority communities has been met. The Federal Court’s interpretation was also in direct conflict with subsection 58(1) of the OLA, which requires that any complaint alleging a failure to comply with the OLA, including Part VII, must refer to the “particular instance or case” underlying the alleged breach. The courts called upon to hear applications arising from a complaint must be able to render a decision in light of the specific violations of Part VII that are being alleged, since it is the merit of the complaint that is the

Cours fédérales sont liées par leurs propres décisions à moins qu’il soit démontré qu’elles sont « manifestement erronée[s] ». La décision *Lavigne C.F.* répond à la question de savoir si la LLO s’applique aux prestations et aux mesures offertes par une province dans le cadre d’une entente sur le développement du marché du travail entre le gouvernement fédéral et une province. Les tentatives de désavouer les décisions *Lavigne C.F.* et *Lavigne C.A.F.* ont été peu convaincantes. La pertinence de l’arrêt *Eldridge* n’est pas plus apparente aujourd’hui qu’elle ne l’était lorsque les décisions *Lavigne C.F.* et *Lavigne C.A.F.* ont été rendues. Même s’il est accepté qu’une institution fédérale ne peut échapper à ses obligations constitutionnelles en confiant l’exercice de ses pouvoirs à des provinces, cette question ne se posait pas ici puisque la Colombie-Britannique exerce ses propres pouvoirs en vertu de l’Entente. De même, la Colombie-Britannique n’est pas appelée à mettre en œuvre un « programme déterminé » du gouvernement fédéral. Elle occupe plutôt de façon exclusive un champ d’activité qui était auparavant partagé avec le fédéral. La Colombie-Britannique n’agit pour personne d’autre et les fonctions qu’elle assume relèvent de ses propres compétences. L’appel portant sur la partie IV de la LLO devait donc être rejeté.

Concernant la partie VII de la LLO, qui traduit l’engagement du gouvernement fédéral à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones au Canada et énonce l’obligation de prendre des mesures positives pour la satisfaire, il s’agissait de cerner le sens à donner à cet engagement. La partie VII n’a pas été ajoutée aux parties énoncées au paragraphe 82(1) de la LLO dont les dispositions l’emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi. Il demeure que la partie VII doit être interprétée avec la même ouverture puisqu’elle partage le même objectif, soit appuyer le développement des minorités de langues officielles et favoriser la promotion vers l’égalité des deux langues. La protection constitutionnelle accordée par l’article 23 de la Charte n’est pas la même que celle de la partie VII et il faut se garder de les confondre. Il n’en demeure pas moins que la LLO a un statut privilégié et une portée considérable. La Cour fédérale a fait une interprétation de la partie VII qui l’a vidé de tout son sens. Notamment, la thèse selon laquelle l’obligation prévue à la partie VII ne pourrait cibler « un programme, un processus décisionnel ou une initiative particulière d’une institution fédérale, ou [même] une situation factuelle précise qui aura pu faire l’objet d’une plainte » était indéfendable. En effet, c’est surtout sinon toujours dans le contexte d’une situation factuelle précise que les questions entourant le respect de l’obligation de favoriser l’épanouissement des minorités de langues officielles sont susceptibles de se poser. L’interprétation de la Cour fédérale s’est heurtée aussi de plein fouet au paragraphe 58(1) de la LLO, qui exige que toute plainte alléguant un manquement à la LLO, notamment à sa partie VII, fasse état du « cas précis » qui sous-tend le manquement allégué. Les tribunaux habilités à entendre un recours découlant d’une plainte doivent



subject of an application under subsection 77(1). It is difficult to conceive how courts could rule on a Part VII complaint otherwise than on the basis of the specific violation that it alleges. Rather, the interpretation that had to be given to the obligation under Part VII requires federal institutions to be aware of and attentive to the needs of official language minority communities across the country and to consider the impact that the decisions that they are called upon to take may have on these communities. Only then can federal institutions be in a position to act in order to enhance the vitality of official language minority communities. This interpretation coincides with Canadian Heritage's understanding of the Part VII obligation as evidenced by the guide that it publishes for federal institutions. The Federal Court rejected this guide. The guide expresses an opinion that could have informed its decision. The opinion of the government entity responsible for the administration of the law that gives rise to an issue of statutory interpretation is often consulted by the courts as an interpretive aid. The measures set out in Part VII are elaborated by reference to the objective sought, namely, enhancing the vitality of official language minority communities. The interpretation of Part VII that led Canadian Heritage to adopt these measures is also consistent with the grammatical and ordinary sense of the words and takes the legislative context into account. The obligation set out in Part VII lends itself to a two-step analysis. Federal institutions must first be sensitive to the particular circumstances of the country's various official language minority communities and determine the impact that the decisions and initiatives that they are called upon to take may have on those communities. Second, federal institutions must, when implementing their decisions and initiatives, act, to the extent possible, to enhance the vitality of these communities; or where these decisions and initiatives are susceptible of having a negative impact, act, to the extent possible, to counter or mitigate these negative repercussions.

Based on the evidentiary record, the complaints were well founded. The Federal Court did not take into account the actual basis for the complaints and it conducted its analysis on the basis of the wrong legal principle. The evidence shows that it is indeed the Agreement that allowed British Columbia to end the participation of the Francophone organizations in the provision of employment assistance services. It was useful to focus on the conduct of the federal institutions before and after the Agreement was signed. Neither the linguistic clause nor the commitment to consult the Francophone community required British Columbia to preserve in one way or another the role of the Francophone organizations or to ensure that the Agreement was implemented so as not to adversely affect the French-speaking minority community. Surprisingly, nothing was included in the Agreement to allow the federal institutions

pouvoir trancher le litige à la lumière de violations précises de la partie VII, puisque c'est le bien-fondé de la plainte qui fait l'objet du recours judiciaire prévu au paragraphe 77(1). Il est difficile de concevoir comment les tribunaux pourraient se prononcer sur une plainte en vertu de la partie VII autrement qu'en vertu de la violation précise qu'elle allègue. L'interprétation qu'il fallait plutôt donner à l'obligation prévue à la partie VII exige que les institutions fédérales soient à l'écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles aux quatre coins du pays et s'interrogent sur l'impact que les décisions qu'elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces minorités. Les institutions fédérales ne pourraient autrement être en mesure d'agir de façon à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles. Cette interprétation coïncide avec celle que fait Patrimoine Canada de l'obligation prévue à la partie VII dans le guide publié à l'intention des institutions fédérales. La Cour fédérale a écarté ce guide. Il s'agissait d'une opinion dont elle aurait eu intérêt à prendre connaissance. L'opinion de l'entité gouvernementale responsable de l'application de la loi qui donne lieu à controverse quant à son interprétation est fréquemment consultée par les tribunaux comme outil d'interprétation. Les mesures énoncées à la partie VII sont élaborées en fonction du but recherché, soit l'épanouissement des minorités de langues officielles. L'interprétation de la partie VII qui a amené Patrimoine Canada à adopter ces mesures est aussi conforme au sens ordinaire et grammatical des mots en plus de tenir compte du contexte législatif. L'obligation prévue à la partie VII ainsi comprise se prête à une analyse en deux temps. Les institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles du pays et déterminer l'impact des décisions et des initiatives qu'elles sont appelées à prendre les concernant. Dans un deuxième temps, les institutions fédérales doivent, dans la mise en œuvre de leurs décisions et initiatives, agir, dans la mesure du possible, afin de favoriser l'épanouissement de ces minorités; ou dans le cas où ces décisions et initiatives sont susceptibles d'avoir un impact négatif, agir, dans la mesure du possible, afin de pallier ou atténuer ces répercussions négatives.

Compte tenu de la preuve au dossier, les plaintes étaient bien fondées. La Cour fédérale n'a pas tenu compte du fondement réel des plaintes et elle a effectué son analyse en fonction d'un mauvais principe juridique. La preuve a révélé que c'est bel et bien l'Entente qui a permis à la Colombie-Britannique de mettre fin à la participation des organismes francophones dans l'offre des services en matière d'aide à l'emploi. Il y avait lieu de se pencher sur le comportement des institutions fédérales avant et après la signature de l'Entente. Ni la clause linguistique ni l'engagement de consulter la communauté francophone n'obligeait la Colombie-Britannique à préserver sous une forme ou une autre le rôle des organismes francophones ou à faire en sorte que la mise en œuvre de l'Entente s'effectue de façon à ne pas nuire à la minorité de langue française. Étonnamment, rien n'a été prévu à l'Entente afin de préserver

to intervene in the event that it was implemented by British Columbia without taking this objective into account. Such a clause could have been included in the Agreement without exceeding the jurisdiction of the federal government. The federal institutions had to provide for a right to intervene in the event that British Columbia was to be unyielding. While Part VII does not preclude the taking of negative measures, it does require that they be accompanied by positive measures in order to offset or at least mitigate the negative effects. Nothing was done in this respect. The federal institutions could not sign the Agreement without acknowledging the obligation they had and continue to have towards British Columbia's French linguistic minority community under Part VII, and without giving themselves the means to enforce this obligation in the event that the implementation of the Agreement by British Columbia was carried out to the detriment of this community. The appeals insofar as they relate to the violation of the obligation under Part VII of the OLA were allowed. The federal institutions were ordered to provide British Columbia the notice referenced in article 24.0 of the Agreement indicating their intention to terminate the Agreement in its present form as of April 1, 2024.

la capacité d'intervention des institutions fédérales dans l'éventualité où elle était mise en œuvre par la Colombie-Britannique sans tenir compte de cet objectif. Une telle clause aurait pu être insérée dans l'Entente sans excéder les compétences du gouvernement fédéral. Les institutions fédérales se devaient de garder un droit d'intervenir dans l'éventualité où la Colombie-Britannique se montrerait intransigeante. S'il est vrai que la partie VII n'empêche pas la prise de mesures négatives, elle n'exige pas moins qu'elles soient accompagnées de mesures positives afin de pallier les effets négatifs, ou à tout le moins, les atténuer. Rien n'a été fait à cet égard. Les institutions fédérales ne pouvaient signer l'Entente sans à tout le moins faire état de l'obligation qu'elles avaient et ont toujours de favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique francophone de la Colombie-Britannique en vertu de la partie VII, et sans se donner les moyens de la faire respecter dans l'éventualité où la mise en œuvre de l'Entente par la Colombie-Britannique s'effectuerait au détriment de cette minorité. Les appels portant sur le manquement à l'obligation prévue à la partie VII de la LLO devaient être accueillis. Les institutions fédérales ont été ordonnées de faire parvenir à la Colombie-Britannique le préavis prévu à l'article 24.0 de l'Entente indiquant leur intention d'y mettre fin dans sa forme actuelle à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

- An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, S.C. 2005, c. 41.  
*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, 20(1), 23, 24(1).  
*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. 91(1A),(2A),(3), 92(13),(16), 93, 102, 106.  
*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 57(1)(d.1),(2),(3), 62, 63.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 52(b)(i).  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, Preamble, ss. 2(b), 25, 41, 42, 43, 58(1), 77, 79, 82(1).

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Canada – British Columbia Labour Market Development Agreement*, signed April 25, 1997, Art. 7.2, 17.3.  
*Canada – British Columbia Labour Market Development Agreement*, signed February 20, 2008, Art. 1.2, 5.2, 5.3, 5.4, 23.0, 24.0, 25.0.

## 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, no 44], art. 16, 20(1), 23, 24(1).  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(1A),(2A),(3), 92(13),(16), 93, 102, 106.  
*Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41.  
*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 57(1)(d.1),(2),(3), 62, 63.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 52b)(i).  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, préambule, art. 2(b), 25, 41, 42, 43, 58(1), 77, 79, 82(1).

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Entente Canada–Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail*, signée le 25 avril 1997, art. 7.2, 17.3.  
*Entente Canada–Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail*, signée le 20 février 2008, art. 1.2, 5.2, 5.3, 5.4, 23.0, 24.0, 25.0.

## CASES CITED

## FOLLOWED:

*Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCT 1365, [2002] 2 F.C. 164, aff'd 2003 FCA 203, 308 N.R. 186, [2003] 4 F.C. D-81.

## APPLIED:

*Picard v. Canada (Commissioner of Patents)*, 2010 FC 86, [2011] 2 F.C.R. 192; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235.

## DISTINGUISHED:

*Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, 151 D.L.R. (4th) 577; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. v. Canada*, 2008 SCC 15, [2008] 1 S.C.R. 383.

## CONSIDERED:

*Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 999, [2012] 2 F.C.R. 23; *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 505, 208 D.L.R. (4th) 577 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, 173 D.L.R. (4th) 193; *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149, [2003] 3 F.C. D-16; *Canadian Food Inspection Agency v. Forum des maires de la Péninsule acadienne*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276; *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 14, [2005] 1 S.C.R. 201; *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342, 68 D.L.R. (4th) 69; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678, 447 D.L.R. (4th) 1 *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3.

## REFERRED TO:

*Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669; *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511; *Desrochers v. Canada (Industry)*, 2006 FCA 374, [2007] 3 F.C.R. 3; *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194; *R. v. MacKenzie*, 2004 NSCA 10, 221 N.S.R. (2d) 51; *Caron v. Alberta*, 2015 SCC 56, [2015] 3 S.C.R. 511; *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Tran v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 SCC 50, [2017] 2 S.C.R. 289; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Reference re Secession*

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS SUIVIES :

*Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164, conf. par 2003 CAF 203, [2003] A.C.F. n° 741 (QL), [2003] 4 C.F. F-81

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Picard c. Canada (Commissaire aux brevets)*, 2010 CF 86, [2011] 2 R.C.F. 192; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 327; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*, 2008 CSC 15, [2008] 1 R.C.S. 383.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 999, [2012] 2 R.C.F. 23; *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577, 2001 CanLII 21164, [2001] O.J. n° 4768 (C.A.) (QL); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, 1999 CanLII 684; *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370, [2002] A.C.F. n° 1375 (QL), [2003] 3 C.F. F-16; *Agence canadienne de l'inspection des aliments c. Forum des maires de la péninsule acadienne*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276; *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14, [2005] 1 R.C.S. 201; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 1990 CanLII 133; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678, [2020] A.C.S. n° 13 (QL); *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3.

## DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669; *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, [2007] 3 R.C.F. 3; *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194; *R. v. MacKenzie*, 2004 NSCA 10, 221 N.S.R. (2d) 51; *Caron c. Alberta*, 2015 CSC 56, [2015] 3 R.C.S. 511; *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Tran c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CSC 50, [2017] 2 R.C.S. 289; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217,

*of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, 161 D.L.R. (4th) 385; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, 156 D.L.R. (4th) 385; *Canada (Official Languages) v. CBC/Radio-Canada*, 2014 FC 849, [2015] 3 F.C.R. 481, revd on other grounds 2015 FCA 251, [2016] 3 F.C.R. 55; *F.N. (Re)*, 2000 SCC 35, [2000] 1 S.C.R. 880; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, 144 D.L.R. (3d) 193; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254, 133 D.L.R. (4th) 289; *Canada (Attorney General) v. Viola* (1990), [1991] 1 F.C. 373, 123 N.R. 83 (C.A.); *Hollis v. Dow Corning Corp.*, [1995] 4 S.C.R. 634, 129 D.L.R. (4th) 609; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080, 101 D.L.R. (4th) 567; *Référence Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, 83 D.L.R. (4th) 297.

1998 CanLII 793; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, 1998 CanLII 816; *Canada (Langues officielles) c. CBC/Radio-Canada*, 2014 CF 849, [2015] 3 R.C.F. 481, inf. pour d'autres motifs par 2015 CAF 251, [2016] 3 R.C.F. 55; *F.N. (Re)*, 2000 CSC 35, [2000] 1 R.C.S. 880, 2000 CanLII 35; *Nowegijick c. la Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, 1983 CanLII 18; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254, 1996 CanLII 217; *Canada (Procureur général) c. Viola* (1990), [1991] 1 C.F. 373, [1990] A.C.F. n° 1052 (QL) (C.A.); *Hollis c. Dow Corning Corp.*, [1995] 4 R.C.S. 634, 1995 CanLII 55; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080, 1993 CanLII 129; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 1991 CanLII 74.

## AUTHORS CITED

Canada. Canadian Heritage. Guide for Federal Institutions. Part VII (Promotion of French and English) of the *Official Languages Act*. Ottawa: Canadian Heritage, 2007.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.

APPEALS from a decision rendered by the Federal Court (2018 FC 530, [2019] 1 F.C.R. 243) dismissing an application by the appellant la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique arising from complaints alleging that the respondents failed to meet their language obligations under Parts IV and VII of the *Official Languages Act* (OLA) and under subsection 20(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in entering into and implementing the *Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement* (Agreement) signed in 2008. Appeal relating to Part IV of the OLA dismissed; appeal relating to Part VII of the OLA allowed.

## APPEARANCES

*Nicolas Rouleau* and *Isabelle Bousquet* for appellant Commissioner of Official Languages.

*Giacomo Zucchi* and *Maxime Chambers-Dumont* for appellant Fédération des francophones de la Colombie-Britannique.

*Ian Demers* and *Lisa Morency* for respondents Employment and Social Development Canada and Canada Employment Insurance Commission.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Patrimoine canadien. Guide à l'intention des institutions fédérales. *Loi sur les langues officielles*, Partie VII : Promotion du français et de l'anglais. Ottawa : Patrimoine canadien, 2007.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4<sup>e</sup> éd. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997.

APPELS à l'encontre d'une décision rendue par la Cour fédérale (2018 CF 530, [2019] 1 R.C.F. 243) refusant de donner suite au recours par l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, suite à des plaintes alléguant que les intimés ont manqué aux obligations linguistiques qui leur incombent en vertu parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielle* (LLO) et du paragraphe 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* lors de la mise en œuvre de l'*Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail*, signée en février 2008. Appel portant sur la partie IV de la LLO rejeté; appel portant sur la partie VII de la LLO accueilli.

## ONT COMPARU :

*Nicolas Rouleau* et *Isabelle Bousquet* pour l'appellant le commissaire aux langues officielles.

*Giacomo Zucchi* et *Maxime Chambers-Dumont* pour l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique.

*Ian Demers* et *Lisa Morency* pour les intimés le ministère de l'Emploi et du Développement social et la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

*Érik Labelle Eastaugh* for intervener Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick.

*Audrey Mayrand* for intervener Quebec Community Groups Network.

*Érik Labelle Eastaugh* pour l'intervenant l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick.

*Audrey Mayrand* pour l'intervenant Quebec Community Groups Network.

## SOLICITORS OF RECORD

*Commissioner of Official Languages*, Gatineau, for appellant Commissioner of Official Languages.

*Power Law*, Ottawa, for appellant Fédération des francophones de la Colombie-Britannique.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents Employment and Social Development Canada and Canada Employment Insurance Commission.

*Attorney General of British Columbia* for intervener Attorney General of British Columbia.

*Caza Saikaley LLP*, Ottawa, for intervener l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick.

*Power Law*, Montréal, for intervener Quebec Community Groups Network.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

THE COURT:

Table of Contents

	<u>Paragraph</u>
Introduction.....	1
The Facts.....	11
Decision Under Appeal.....	59
Positions of the Parties.....	80
A. The appellants and their supporting interveners.....	80
• The FFCB.....	80
• The Commissioner.....	90
• The AJEFNB.....	93
• The QCGN.....	95

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Commissariat aux langues officielles*, Gatineau, pour l'appelant le commissaire aux langues officielles.

*Juristes Power*, Ottawa, pour l'appelante la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés le ministère de l'Emploi et du Développement social et la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

*Procureur général de la Colombie-Britannique* pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Caza Saikaley s.r.l.*, Ottawa, pour l'intervenant l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick.

*Juristes Power*, Montréal, pour l'intervenant Quebec Community Groups Network.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LA COUR :

Table des matières

	<u>Paragraphe</u>
Introduction.....	1
Les faits.....	11
Décision faisant l'objet de l'appel.....	59
Position des parties.....	80
A. Les appellants et les intervenants qui les soutiennent.....	80
• La FFCB.....	80
• Le Commissaire.....	90
• L'AJEFNB.....	93
• Le QCGN.....	95

B. The respondents and the Attorney General of B.C. ....	97	B. Les intimés et le procureur général de la C.-B. ....	97
• ESDC and the Commission ....	97	• EDSC et la Commission ....	97
• The Attorney General of B.C. ....	107	• Le procureur général de la C.-B. ....	107
Analysis and Decision.....	109	Analyse et Décision .....	109
A. Standard of review.....	109	A. Norme de contrôle.....	109
B. Interpretation of language rights .....	110	B. Interprétation des droits linguistiques .....	110
C. Part IV of the OLA .....	113	C. Partie IV de la LLO .....	113
D. Part VII of the OLA.....	124	D. Partie VII de la LLO.....	124
• The context surrounding Part VII .....	127	• Le contexte entourant la partie VII.....	127
• The purpose of subsections 41(1) and (2).....	130	• L'objet des paragraphes 41(1) et (2).....	130
• The wording of the provisions in Part VII .....	138	• Le libellé des dispositions de la partie VII.....	138
• The interpretation of the trial judge .....	145	• L'interprétation du juge de première instance .....	145
E. Was the obligation under Part VII met?.....	165	E. L'obligation prévue à la partie VII a-t-elle été respectée? .....	165
• The complaints.....	165	• Les plaintes .....	165
• The Commissioner's report ....	168	• Le rapport du Commissaire ....	168
• Are the complaints well founded? .....	170	• Les plaintes sont-elles fondées? .....	170
• What would be an appropriate and just remedy in the circumstances? .....	188	• Quelle réparation serait convenable et juste eu égard aux circonstances? .....	188
Disposition .....	196	Dispositif.....	196
Appendix.....	323	Annexe .....	323

## INTRODUCTION

[1] The Fédération des francophones de la Colombie-Britannique and the Commissioner of Official Languages (the appellants, and the FFCB and the Commissioner, respectively) are both appealing a decision (2018 FC 530) rendered by Justice Gascon of the Federal Court (trial judge) whereby the FFCB's application for a remedy pursuant to subsection 77(1) of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the OLA), was dismissed.

[2] The proceeding arises from four complaints endorsed by the Commissioner alleging that the respondents, Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), since renamed Employment and Social Development

## INTRODUCTION

[1] La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique et le commissaire aux langues officielles (les appelants et respectivement la FFCB et le Commissaire) se portent chacun en appel d'une décision (2018 CF 530) rendue par le juge Gascon de la Cour fédérale (le juge de première instance) refusant de donner suite au recours formé par la FFCB en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (la LLO).

[2] Le recours fait suite à quatre plaintes entérinées par le Commissaire alléguant que les intimés, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), depuis renommé Emploi et Développement

Canada (ESDC), and the Canada Employment Insurance Commission (the Commission) (collectively the respondents or the federal institutions) failed to meet their language obligations under Parts IV and VII of the OLA and under subsection 20(1) 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] (the Charter), in entering into and implementing the *Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement* signed in February 2008 (the Agreement). The Agreement was entered into pursuant to section 63 of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (the EIA).

[3] The trial judge refused to grant the remedy sought by the FFCB, finding that under the Agreement, British Columbia (B.C. or the province) was not acting “on ... behalf” of ESDC and the Commission as required under section 25 of Part IV of the OLA and that these entities took sufficient positive measures to fulfil their duties under Part VII, specifically section 41.

[4] In support of its appeal, the FFCB maintains that on the basis of the law and the evidence the trial judge was bound to conclude that the Agreement as well as the employment benefits and support measures that it authorizes violate subsection 20(1) of the Charter and Parts IV and VII of the OLA.

[5] The Commissioner takes issue with the portion of the decision that deals with Part VII. He maintains that although the trial judge correctly stated the principles applicable to the interpretation of language rights, he did not take into account Parliament’s intention to make federal institutions accountable for their obligations under Part VII on a case-by-case basis.

[6] The respondents ask that we dismiss the appeals on the ground that Part IV does not apply to B.C. and that the evidence supports the trial judge’s conclusion that they took sufficient positive measures to satisfy the obligation under Part VII of the OLA.

social Canada (EDSC), et la Commission de l’assurance-emploi du Canada (la Commission) (collectivement les intimés ou les institutions fédérales) ont manqué aux obligations linguistiques qui leur incombent en vertu des parties IV et VII de la LLO et du paragraphe 20(1) 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] (la Charte), lors de la conclusion et de la mise en œuvre de l’*Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail* signée en février 2008 (l’Entente). L’Entente a été conclue en vertu de l’article 63 de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (la LAE).

[3] Le juge de première instance a refusé de donner suite au recours de la FFCB jugeant qu’en vertu de l’Entente, la Colombie-Britannique (la C.-B. ou la province) n’agit pas « pour [le] compte » d’EDSC et de la Commission comme l’exige la partie IV de la LLO à son article 25, et que ces dernières avaient pris des mesures positives suffisantes pour s’acquitter de l’obligation qui découle de la partie VII, et plus précisément de son article 41.

[4] Au soutien de son appel, la FFCB maintient que le juge de première instance se devait de conclure, selon le droit applicable et la preuve, que l’Entente ainsi que les prestations d’emploi et les mesures de soutien qu’elle autorise vont à l’encontre du paragraphe 20(1) de la Charte, et des parties IV et VII de la LLO.

[5] Le Commissaire pour sa part s’attaque au volet de la décision qui porte sur la partie VII. Il maintient que, bien que le juge de première instance ait correctement énoncé les principes applicables à l’interprétation des droits linguistiques, il n’a pas tenu compte de l’intention du législateur de responsabiliser les institutions fédérales au cas par cas quant aux obligations qui leur incombent en vertu de la partie VII.

[6] Les intimés nous demandent de rejeter les appels au motif que la partie IV ne s’applique pas à la C.-B. et que la preuve permettrait au juge de première instance de conclure qu’ils ont pris des mesures positives suffisantes pour satisfaire à l’obligation prévue à la partie VII de la LLO.

[7] The Attorney General of B.C., in his capacity as intervener, asks that we uphold the trial judge's decision, whereas the Quebec Community Groups Network (QCGN) and the Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick (AJEFNB) invite us to set it aside, each substantially agreeing with the position of the parties they support.

[8] For the reasons set out below, we are of the view that the trial judge correctly concluded that Part IV of the OLA and subsection 20(1) of the Charter do not apply to B.C. in its implementation of the Agreement. However, he misinterpreted the obligation cast upon federal institutions under Part VII of the OLA.

[9] After conducting our own analysis on the basis of the applicable legal test, we conclude that the federal institutions failed to meet their obligation towards B.C.'s French linguistic minority community under Part VII of the OLA and that the complaints are to that extent well founded. It follows that the appeals, insofar as they pertain to the breach of the Part VII obligation, must be allowed.

[10] The relevant provisions of the EIA, of the OLA and of the Charter, as they read at the time of the complaints, are appended to these reasons.

### THE FACTS

[11] The battle waged by B.C.'s French linguistic minority community with respect to language rights in relation to employment assistance services in the province dates back to the 1990s. It is worthwhile to go back to its origins and trace its history up to the filing of the complaints in 2011 in order to understand the issues involved.

[12] In 1993, the federal government announced its intention to conduct a major reform of social programs across the country. One of the goals was to establish a new approach to employment assistance services that would be more coordinated, that would be locally managed and that would better meet the needs of local communities. The ultimate purpose was for the federal government to

[7] Le procureur général de la Colombie-Britannique, en sa qualité d'intervenant, nous demande de confirmer la décision du juge de première instance alors que le Quebec Community Groups Network (QCGN) et l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick (AJEFNB) nous demandent de l'infirmier, chacun souscrivant pour l'essentiel à la position des parties qu'il soutient.

[8] Pour les motifs exposés ci-après, nous sommes d'avis que le juge de première instance a conclu à bon droit que la partie IV de la LLO et le paragraphe 20(1) de la Charte ne s'appliquent pas à la C.-B. dans sa mise en œuvre de l'Entente. Par contre, il a mal interprété l'obligation qui incombe aux institutions fédérales sous le régime de la partie VII de la LLO.

[9] Après avoir effectué nous-mêmes l'analyse selon le critère légal applicable, nous en venons à la conclusion que les institutions fédérales n'ont pas respecté l'obligation qu'elles ont envers la minorité linguistique francophone de la C.-B. sous le régime de la partie VII de la LLO et que les plaintes sont à cet égard bien fondées. Il s'ensuit que les appels ayant trait au bris de l'obligation prévue à la partie VII de la LLO doivent être accueillis.

[10] Les dispositions pertinentes de la LAE, de la LLO et de la Charte telles qu'elles se lisaient au moment du dépôt des plaintes sont reproduites en annexe des présents motifs.

### LES FAITS

[11] La bataille que livre la minorité linguistique francophone de la C.-B. en matière de droits linguistiques reliés aux services d'aide à l'emploi en C.-B. date des années 1990. Il y a lieu de remonter à ses origines et de retracer son histoire jusqu'au dépôt des plaintes en 2011 afin de bien saisir les enjeux qu'elles soulèvent.

[12] En 1993, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'effectuer une réforme majeure des programmes sociaux d'un bout à l'autre du pays. L'un des buts envisagés était d'instaurer une approche nouvelle en matière de services d'aide à l'emploi qui serait mieux coordonnée, gérée localement et qui répondrait mieux aux besoins des communautés locales. L'objectif ultime



withdraw from this field of activity in favour of the provinces, while providing the financial support that would allow them to assume this role. This initiative ultimately led to the adoption of the EIA on June 30, 1996.

[13] Part II of the EIA provided for the various partnership models envisaged by the reform. Subsection 57(3) authorized the Commission to establish employment benefits and support measures (benefits and measures) under three types of intergovernmental agreements:

- a co-management agreement that provided for greater cooperation between the two levels of government. Under this type of agreement, the Commission retained responsibility for establishing and ensuring the provision of benefits and measures. There was therefore no transfer of funds, but the province was involved in the design and management of the benefits and measures, usually through a joint management committee (subsection 57(2) of the EIA);
- an agreement allowing the Commission to mandate the provinces to administer the benefits and measures themselves “on ... behalf” of the Commission (section 62 of the EIA);
- a full devolution agreement under which provinces had to design and administer their own benefits and measures, with federal financial support, provided that the measures introduced by the provinces were “similar” to those offered by the Commission and consistent with the purpose and guidelines set out in Part II of the EIA (section 63 of the EIA).

[14] When the EIA was enacted, it was clear that the OLA would apply to the delivery of employment assistance services in the provinces under the first type of agreement since the Commission continued to assume this responsibility directly, as well as under the second type of agreement since in this context the provinces were required to act “on ... behalf” of the Commission within the meaning of section 25 of the OLA (see also the affidavit of Mark Goldenberg, at paragraphs 79 to 81, appeal book, page 6292). As we shall see, the application

était pour le gouvernement fédéral de se retirer de ce champ d’activité au profit des provinces tout en fournissant le financement nécessaire pour leur permettre d’assumer ce rôle. Cette initiative a mené à l’adoption de la LAE, le 30 juin 1996.

[13] La partie II de la LAE énonçait les différents modes de partenariat envisagés dans le cadre de la réforme. Son paragraphe 57(3) autorisait la Commission à établir des prestations d’emploi et mesures de soutien (prestations et mesures) selon trois types d’accord intergouvernementaux :

- un accord de cogestion assurant une coopération accrue entre les deux ordres de gouvernement. Selon ce type d’accord, la Commission conservait la responsabilité d’établir et d’assurer l’offre des prestations et mesures. Il n’y avait donc aucun transfert de fonds, mais la province participe à la conception et à la gestion des prestations et mesures, généralement par le truchement d’un comité de gestion conjoint (paragraphe 57(2) de la LAE);
- un accord permettant à la Commission de confier aux provinces le mandat d’administrer elles-mêmes les prestations et mesures « pour [le] compte » de la Commission (article 62 de la LAE);
- un accord de dévolution complète en vertu duquel les provinces devaient concevoir et administrer leurs propres prestations et mesures, avec l’aide financière du fédéral, dès lors que les mesures instaurées par les provinces étaient « similaires » à celles offertes par la Commission et qu’elles correspondaient à l’objet et aux lignes directrices prévues à la partie II de la LAE (article 63 de la LAE).

[14] Au moment de l’adoption de la LAE, il était clair que la LLO allait s’appliquer à la prestation des services d’aide à l’emploi dans les provinces selon le premier type d’accord puisque la Commission continuait à assumer cette responsabilité elle-même, ainsi que selon le deuxième, puisque les provinces devaient agir dans ce contexte « pour [le] compte » de la Commission au sens de l’article 25 de la LLO (voir aussi l’affidavit de Mark Goldenberg, aux paragraphes 79 à 81 : dossier d’appel, à la page 6292). Comme nous le verrons, l’application de

of the OLA to the third type of agreement was not as clear, and the matter was settled a few years later by the courts, which held that the OLA did not apply to employment assistance services provided by the provinces under this type of agreement (*Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, 2001 FCT 1365, [2002] 2 F.C. 164 (*Lavigne FC*), affd *Lavigne v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, 2003 FCA 203, 308 N.R. 186, [2003] 4 F.C. D-81 (*Lavigne FCA*)). As will be seen, the FFCB takes issue with the correctness of those decisions in the context of the present appeals.

[15] Following the publication of the bill that led to the adoption of the EIA, official language minority communities with the support of the Commissioner expressed concerns about their fate if this third option were chosen. Shortly before the bill became law, the Commissioner wrote the Minister of HRSDC pointing out that the bill did not reflect or take into account the commitment made by the federal government to enhance the vitality and support the development of official language minority communities, pursuant to Part VII of the OLA (affidavit of Mark Goldenberg, Exhibit MG-7: appeal book, at pages 7174 and 7175).

[16] It was in response to these concerns that the guideline now set out in paragraph 57(1)(d.1) of the EIA was added to the bill to require participating provinces to provide service recipients with “availability of assistance under the benefits and measures in either official language where there is significant demand for that assistance in that language”. The clauses that were inserted to give effect to this guideline in the devolution agreements that were subsequently signed with the provinces and territories came to be known as “linguistic clauses”.

[17] Despite the addition of this guideline, the French linguistic minority community in B.C. remained fearful of the potential effects of a full devolution agreement. A few months after the enactment of the EIA, the president of the FFCB, Diane Côté, wrote to the then Minister of HRSDC, Pierre Pettigrew, expressing concern about the potential harm to this community:

la LLO au troisième type d'accord était beaucoup moins certaine et ce sont les tribunaux, quelques années plus tard, qui ont établi que la LLO ne s'appliquait pas aux services d'aide à l'emploi rendus par les provinces en vertu de ce type d'accord (*Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2001 CFPI 1365, [2002] 2 C.F. 164 (*Lavigne CF*), tel que confirmé par *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 203, [2003] A.C.F. n° 741 (QL), [2003] 4 C.F. F-81 (*Lavigne CAF*)). Comme nous le verrons, la FFCB remet en question ces décisions dans le cadre des présents appels.

[15] Par suite de la publication du projet de loi qui a mené à l'adoption de la LAE, les minorités de langues officielles, avec l'appui du Commissaire, ont fait part de leurs inquiétudes quant au sort qui leur serait réservé si cette troisième option était choisie. Peu de temps avant l'adoption du projet de loi, le Commissaire a écrit au ministre de RHDCC pour lui reprocher le fait que le projet de loi ne reflétait pas et ne tenait pas compte de l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement et le développement des minorités de langues officielles conformément à la partie VII de la LLO (affidavit de Mark Goldenberg, pièce MG-7 : dossier d'appel, aux pages 7174 et 7175).

[16] C'est en réponse à ces préoccupations que la ligne directrice maintenant prévue à l'alinéa 57(1)d.1) de la LAE a été ajoutée au projet de loi afin d'obliger les provinces participantes à donner aux bénéficiaires des services « la possibilité de recevoir de l'aide dans le cadre de prestations ou de mesures dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'importance de la demande le justifie ». Les clauses qui ont été insérées, afin de donner effet à cette ligne directrice dans les ententes de dévolution qui ont par la suite été conclues avec les provinces et territoires, ont été baptisées « clauses linguistiques ».

[17] Malgré l'ajout de cette ligne directrice, la minorité linguistique francophone de la C.-B. est demeurée craintive quant aux effets qu'une entente de pleine dévolution pourrait avoir sur elle. Quelques mois après l'adoption de la LAE, la présidente de la FFCB, Diane Côté, a écrit au ministre de RHDCC, à l'époque Pierre Pettigrew, pour lui faire part du tort qui pourrait être causé à cette minorité :

[TRANSLATION]

In British Columbia, past experience with the ability, and even the willingness, of British Columbia government authorities to provide adequate mechanisms to meet the aspirations of the Francophone community gives us reason to believe that the level of service provided to our community will only deteriorate if labour market development programs are entrusted to the province. For example, section 530 of Canada's *Criminal Code* allows for a trial in the official language of the accused's choice. However, the administration of the courts is the responsibility of the provincial Ministry of the Attorney General, and the latter is still unable, seven years after the legislative provisions providing for it came into force, to respond adequately to this language right. You will therefore understand that without an administrative agreement that clearly guarantees and defines the language rights of the French-speaking population in British Columbia, we are quite justified in having concerns about the province's commitment on this issue.

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9804 and 9805.)

[18] One of the areas of concern was that, under the third option, there was no obligation on the provinces to enhance the vitality and the development of official language minority communities, as required by section 41 of the OLA, and no recourse to the Commissioner was provided in this regard. The FFCB's letter ends as follows:

[TRANSLATION]

... We fear that the situation will be most difficult for the French-speaking population in British Columbia if the agreement currently being negotiated does not include precise language regarding the parties' responsibilities in language matters. We ask that you intervene immediately with your negotiators to give them specific instructions on the necessary elements with respect to language rights that should be an essential condition for signing an agreement with British Columbia.

I believe that the government must act on this issue and reiterate its commitment to Canada's linguistic duality by ensuring that such administrative agreements leave no

En Colombie-Britannique, les expériences passées quant à la capacité, voir[e] même la volonté, des autorités gouvernementales de la Colombie-Britannique de se doter de mécanismes adéquats pour répondre aux aspirations de la communauté francophone, nous donnent raison de croire que le niveau de service offert à notre communauté ne pourra que se détériorer si les programmes de développement du marché du travail sont confiés à la province. À titre d'exemple, l'article 530 du Code criminel du Canada permet aux prévenus d'obtenir un procès dans la langue officielle de son choix. Toutefois, l'administration des tribunaux est de la responsabilité du ministère provincial du Procureur général et ce dernier n'est toujours pas en mesure, sept ans après l'entrée en vigueur des dispositions législatives le prévoyant, de répondre adéquatement à ce droit linguistique. Vous comprendrez donc que sans une entente administrative qui définit et garantit clairement les droits linguistiques des francophones de la Colombie-Britannique, nous sommes tout à fait justifiés d'avoir des inquiétudes face à l'engagement de la province sur cette question.

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9804 et 9805.)

[18] L'une des sources de préoccupation était que, selon la troisième option, rien n'obligeait les provinces à favoriser l'épanouissement et le développement des minorités de langues officielles comme l'exige l'article 41 de la LLO, et aucun recours auprès du Commissaire n'était prévu à cet égard. La lettre de la FFCB se termine ainsi :

[...] Nous craignons que la situation sera des plus difficiles pour les francophones de la Colombie-Britannique si l'entente présentement en négociation ne comporte pas un langage précis quant aux responsabilités des parties en matière linguistique. Nous vous demandons d'intervenir immédiatement auprès de vos négociateurs afin de leur donner des instructions précises quant aux éléments nécessaires, en ce qui a trait aux droits linguistiques, qui devraient constituer une condition essentielle à la signature d'une entente avec la Colombie-Britannique.

Je crois que le gouvernement se doit d'agir sur cette question et réitérer son engagement envers la dualité linguistique du Canada en s'assurant que de telles ententes administratives

room for interpretation by the provinces as to the services we are entitled to expect in our official language.

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9804 and 9805.)

[19] These concerns were alleviated somewhat two months later when the federal government and B.C. initially opted to sign a co-management agreement (*Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement* (1997)) which, as noted above, ensured the continued application of the OLA in the delivery of employment assistance services in B.C.

[20] This co-management agreement was entered into on April 25, 1997, and was in effect for just over ten years. Under the terms of the agreement, the federal government retained responsibility for the establishment of benefits and measures while B.C. participated in their design and management. B.C. was also involved in setting objectives and priorities (Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages dated April 2013, at page 3; affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraphs 45 to 59: appeal book, at pages 2298 and 2699 to 2702).

[21] The services offered by the Commission under the co-management agreement complemented certain employment programs already offered by B.C. (affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraphs 8 to 21: appeal book, at pages 2687 to 2692). To avoid duplication of financial assistance, clients eligible for both were referred to HRSDC by the province (affidavit of Duncan Shaw, at paragraphs 96 and 104: appeal book, at pages 8644 and 8646).

[22] Under the linguistic clause (Article 7.2 of the co-management agreement), clients in certain areas where demand was significant (i.e. Vancouver (including New Westminster), Victoria, Abbotsford, Chilliwack, Penticton, Prince George, Kelowna, Kamloops and Nanaimo) could be served in both official languages (affidavit of Viviane Beaudoin, at paragraph 10: appeal book, at pages 4391 and 4392).

ne laissent aucune place à l'interprétation de la part des provinces quant aux services auxquels nous sommes en droit de s'attendre et ce, dans notre langue officielle.

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9804 et 9805.)

[19] Ces craintes se sont amenuisées quelque peu deux mois plus tard lorsque le gouvernement fédéral et la C.-B. ont initialement décidé de signer un accord de cogestion (*Entente Canada – Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail* (1997)) lequel, tel qu'il est dit plus haut, garantissait l'application continue de la LLO dans le cadre de l'offre de services d'aide à l'emploi en C.-B.

[20] Cet accord de cogestion a été conclu le 25 avril 1997 et a été en vigueur pendant un peu plus de dix ans. Selon ses modalités, le gouvernement fédéral demeurait responsable de l'établissement des prestations et mesures tandis que la C.-B. participait à leur conception et gestion. La C.-B. contribuait également à établir les objectifs et les priorités (rapport final d'enquête du Commissariat aux langues officielles daté d'avril 2013, à la page 3; affidavit d'Hovan Baghdassarian, aux paragraphes 45 à 59 : dossier d'appel, aux pages 2298 et 2699 à 2702).

[21] Les services offerts par la Commission dans le cadre de l'accord de cogestion étaient complémentaires à certains programmes d'emploi déjà offerts par la C.-B. (affidavit d'Hovan Baghdassarian, aux paragraphes 8 à 21 : dossier d'appel, aux pages 2687 à 2692). Pour éviter un dédoublement de l'aide financière, les clients admissibles aux deux étaient renvoyés à RHDCC par la province (affidavit de Duncan Shaw, aux paragraphes 96 et 104 : dossier d'appel, aux pages 8644 et 8646).

[22] En vertu de la clause linguistique (article 7.2 de l'accord de cogestion), les clients dans certaines régions faisant l'objet d'une demande importante (i.e. Vancouver (incluant New Westminster), Victoria, Abbotsford, Chilliwack, Penticton, Prince George, Kelowna, Kamloops et Nanaimo) pouvaient être servis dans les deux langues officielles (affidavit de Viviane Beaudoin, au paragraphe 10 : dossier d'appel, aux pages 4391 et 4392).

[23] The provision of “employment assistance services” was carried out primarily through specific organizations involved in the community, with the financial support of the Commission. In order to ensure that these services were available to members of the French linguistic minority community in their language, the Commission provided funding to Francophone organizations (affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraph 60; affidavit of Duncan Shaw, at paragraphs 62, 67 and 70 to 72: appeal book, at pages 2702 and 8636 to 8638).

[24] Following the entry into force of the co-management agreement, the participation of Francophone organizations increased substantially and became an important tool for the promotion of linguistic duality in the province. Francophone organizations took great pride in developing a wide range of assisted and unassisted services that they offered to members of the Francophone community seeking employment (affidavit of Réal Roy, at paragraph 10; affidavit of Duncan Shaw, at paragraphs 73 to 75: appeal book, at pages 1825, 8638 and 8639).

[25] As regards unassisted services or “self-service” activities, Francophone organizations provided tools to job seekers such as computer resources giving them access to databases for job searches and the preparation of applications, a library of reference material and job banks tailored to Francophones (affidavit of Christian Francey, at paragraphs 35, 36 and 44; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 27 to 31; affidavit of Tanniar Leba, at paragraph 13; affidavit of Lise Morin, at paragraphs 6 to 8: appeal book, at pages 415, 418, 778, 779, 1559, 1697 and 1698).

[26] Clients of the Francophone organizations also had access to multiple “assisted” services and activities; they were referred to in this way because they were offered under the supervision of employment counsellors. These included the following:

- Case management: an employment counsellor or coach would meet with the client to identify the client’s employment needs. Together with the client, the counsellor would develop a return-to-work

[23] La prestation des « services d’aide à l’emploi » s’effectuait quant à elle principalement par l’entremise d’organisations particulières desservant la communauté avec le soutien financier de la Commission. Afin de s’assurer que ces services soient offerts aux membres de la minorité linguistique francophone dans leur langue, la Commission finançait des organismes francophones (affidavit d’Hovan Baghdassarian, au paragraphe 60; affidavit de Duncan Shaw, aux paragraphes 62, 67 et 70 à 72 : dossier d’appel, aux pages 2702 et 8636 à 8638).

[24] Par suite de l’entrée en vigueur de l’accord de cogestion, la participation des organismes francophones a progressé substantiellement et est devenue un important outil de promotion de la dualité linguistique dans la province. Les organismes francophones ont développé avec une certaine fierté une large gamme de services assistés et non-assistés qu’ils offraient aux membres de la communauté francophone à la recherche d’emplois (affidavit de Réal Roy, au paragraphe 10; affidavit de Duncan Shaw, aux paragraphes 73 à 75 : dossier d’appel, aux pages 1825, 8638 et 8639).

[25] En ce qui a trait aux services non-assistés ou aux activités dites « libre-service », les organismes francophones fournissaient des outils aux chercheurs d’emploi, tels que des ressources informatiques donnant accès à des bases de données pour la recherche d’emploi et la préparation de dossiers de candidature, une bibliothèque d’ouvrages de référence et des banques d’emplois personnalisées pour les francophones (affidavit de Christian Francey aux paragraphes 35, 36 et 44; affidavit d’Yvon Laberge, aux paragraphes 27 à 31; affidavit de Tanniar Leba, au paragraphe 13; affidavit de Lise Morin, aux paragraphes 6 à 8 : dossier d’appel, aux pages 415, 418, 778, 779, 1559, 1697 et 1698).

[26] Les clients des organismes francophones avaient également accès à de multiples activités et services dits « assistés », en ce qu’ils étaient offerts sous la supervision de conseillers à l’emploi, notamment :

- La gestion de cas : un conseiller ou coach à l’emploi rencontrait le client afin de cerner ses besoins en emploi. Avec le client, le conseiller élaborait un plan d’action pour le retour au travail et assurait les

action plan and would follow up with the client. Assistance could be provided, for example, in résumé preparation or career planning, but also in applying for employment insurance benefits. Follow-up included in-person and telephone meetings as well as communication of new job opportunities.

- Group workshops: job search and career planning group workshops were organized and covered topics such as skills development, cover letter/résumé preparation, networking and interview techniques.
- Online services: clients were given the opportunity to communicate virtually with an employment counsellor.
- Job fairs: once or twice per year, job fairs were organized in Vancouver to bring together French-speaking employees and potential employers that offered a bilingual work environment.
- Employment cafés: as a networking activity, an employer could be invited to give a presentation to individuals interested in the field.
- Regional response: an employment counsellor based in the major centres could travel to more remote areas, as needed, to provide employment assistance services in French in that community.
- Guidance counsellors: a guidance counsellor was available to answer questions about employment status or career choices and to help understand and overcome obstacles to job searches.

(Affidavit of Christian Francey, at paragraphs 37 to 44; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 32 to 43; affidavit of Tanniar Leba, at paragraphs 14 and 15; affidavit of Lise Morin, at paragraphs 9 to 15; appeal book, at pages 416 to 418, 779 to 781, 1559, 1698 and 1699.)

suis auprès du client. L'aide pouvait porter, par exemple, sur la préparation de C.V. ou la planification de carrière, mais aussi sur la présentation d'une demande de prestations d'assurance-emploi. Les suivis comprenaient des rencontres en personne et par téléphone ainsi que la communication de nouvelles occasions d'emploi.

- Les ateliers de groupe : des ateliers de groupe sur la recherche d'emploi et la planification de carrière étaient organisés, sur des sujets tels que le perfectionnement des compétences, la préparation d'une lettre de présentation ou de son C.V., le réseautage et les techniques d'entrevue.
- Les services en ligne : la possibilité était offerte de communiquer par voie électronique avec un conseiller à l'emploi.
- Les foires à l'emploi : une à deux fois par année, des foires à l'emploi étaient organisées à Vancouver pour permettre le contact entre des employés capables de s'exprimer en français et des employeurs potentiels qui offraient un milieu de travail bilingue.
- Les cafés emploi : comme activité de réseautage, on pouvait inviter un employeur à faire un exposé aux personnes intéressées par le domaine.
- Les interventions régionales : un conseiller à l'emploi basé dans les grands centres pouvait se rendre dans des régions plus éloignées, au besoin, afin d'y offrir des services d'aide à l'emploi en français dans la communauté.
- Les conseillers d'orientation : un conseiller d'orientation était chargé de répondre aux questions portant sur la situation d'emploi ou le choix de carrière, et d'aider à comprendre et surmonter les obstacles nuisant à la recherche d'emploi.

(Affidavit de Christian Francey, aux paragraphes 37 à 44; affidavit d'Yvon Laberge, aux paragraphes 32 à 43; affidavit de Tanniar Leba, aux paragraphes 14 et 15; affidavit de Lise Morin, aux paragraphes 9 à 15 : dossier d'appel, aux pages 416 à 418, 779 à 781, 1559, 1698 et 1699.)

[27] The FFCB, the recognized representative of the interests of the French linguistic minority community in the province, had a lot to do with this. Five organizations, all members of the FFCB, received funding from the Commission for their involvement in the provision of employment assistance services: Collège Éducacentre (Éducacentre), Société francophone de Victoria (SFV), La Boussole – Centre communautaire francophone (La Boussole), Centre francophone de services à l’emploi de l’Okanagan (CFSEO), and Centre d’intégration pour immigrants africains (CIIA). These organizations served different areas, specifically, Vancouver, Victoria, Prince George, Kelowna, Penticton and New Westminster. While distinct from each other, they shared as a common thread their fundamentally Francophone character.

[28] At the time of the coming into force of the EIA, the role of these organizations in B.C. was still in its infancy. It was through the partnership with HRSDC following the signing of the co-management agreement that some of these organizations were able to open their doors and others to expand the scope of their services. To this end, the organizations entered into annually renewed contracts with HRSDC, which described in detail the employment assistance services that they were to offer to the Francophone linguistic minority community and providing for the necessary funding (affidavit of Christian Francey, at paragraphs 7 to 9; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 18, 19 and 23; affidavit of Tanniar Leba, at paragraphs 8 to 10; affidavit of Lise Morin, at paragraphs 2 to 5; Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages dated April 2013, at pages 1 and 3; affidavit of Duncan Shaw, at paragraph 75, Exhibits DS-9 and DS-14: appeal book, at pages 407, 408, 776, 777, 1558, 1559, 1697, 2296, 2298, 8639, 9266 to 9394 and 9558).

[29] Despite the co-management agreement and the continued involvement of Francophone organizations in the delivery of employment assistance services, an eventual full devolution to B.C. remained an issue of concern. Indeed, the co-management agreement provided that B.C. could make a request towards that end at any time, if it saw fit to do so (Article 17.3 of the co-management agreement).

[27] La FFCB, en tant qu’organisme qui représente les intérêts de la minorité linguistique francophone de la province, y était pour beaucoup. Cinq organismes, tous étant membres de la FFCB, recevaient du financement de la Commission pour leur participation dans l’offre de services d’aide à l’emploi, soit le Collège Éducacentre (Éducacentre); la Société francophone de Victoria (SFV); La Boussole — Centre communautaire francophone (La Boussole); le Centre francophone de services à l’emploi de l’Okanagan (CFSEO); le Centre d’intégration pour immigrants africains (CIIA). Ces organismes desservaient différentes régions, soit Vancouver, Victoria, Prince George, Kelowna, Penticton et New Westminster. Tout en étant distincts les uns des autres, ils avaient comme point commun leur tissu foncièrement francophone.

[28] À l’aube de l’entrée en vigueur de la LAE, le rôle de ces organismes en C.-B. était encore embryonnaire. C’est grâce au partenariat avec RHDCC par suite de la signature de l’accord de cogestion que certains de ces organismes ont été en mesure d’ouvrir leurs portes ou d’élargir la portée de leurs services. À cette fin, les organismes renouvelaient annuellement des ententes conclues avec RHDCC lesquelles décrivaient avec précision les services d’aide à l’emploi qu’ils s’engageaient à offrir à la minorité linguistique francophone et prévoyaient le financement nécessaire (affidavit de Christian Francey, aux paragraphes 7 à 9; affidavit d’Yvon Laberge, aux paragraphes 18, 19 et 23; affidavit de Tanniar Leba, aux paragraphes 8 à 10; affidavit de Lise Morin, aux paragraphes 2 à 5; rapport final d’enquête du Commissariat aux langues officielles daté d’avril 2013, aux pages 1 et 3; affidavit de Duncan Shaw, au paragraphe 75, pièces DS-9 et DS-14 : dossier d’appel, aux pages 407, 408, 776, 777, 1558, 1559, 1697, 2296, 2298, 8639, 9266 à 9394 et 9558).

[29] Malgré l’accord de cogestion et la participation continue des organismes francophones dans l’offre des services d’aide à l’emploi, la possibilité d’une pleine dévolution en faveur de la C.-B. demeurait une source de préoccupation. L’accord de cogestion prévoyait en effet que la C.-B. pouvait en effectuer la demande en tout temps si elle le jugeait opportun (article 17.3 de l’accord de cogestion).

[30] On January 12, 1998, the FFCB sent a letter to HRSDC outlining the safeguards it expected in the event of full devolution and asked the Minister to [TRANSLATION] “undertake not to sign any agreement with B.C. which does not provide for measures to meet the requirements of Part VII of the Official Languages Act, particularly section 41” (affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9806 and 9807). The letter states that the [TRANSLATION] “Francophone community’s immediate concern is that the provincial government does not appear willing to put in place a mechanism of cooperation that would have the effect of better identifying the needs of our community and proposing initiatives to address them.”

[31] On June 11, 1998, after learning that B.C. had officially requested the full devolution of labour market development measures, the FFCB again raised its concerns with Minister Pettigrew:

[TRANSLATION]

The past and present actions of our provincial government leaders, led by Premier Glen Clark, cannot help but raise serious concerns about the level of service in our official language that the provincial government would provide. The way to alleviate our concerns is to include specific clauses in any devolution agreement that address the issue of the application of the *Official Languages Act*.

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9812 and 9813.)

[32] The letter reiterates that specific guarantees are required [TRANSLATION] “because of the high risk that once the provincial government is responsible for delivery of the measures ... it will not respect the services to which we should have access in our language.” The FFCB concluded by stressing that, in the absence of sufficient guarantees, it would be preferable for the federal government to remain responsible for its share of employment assistance services in B.C.:

[30] Le 12 janvier 1998, la FFCB a fait parvenir à RHDC une lettre faisant part des garanties auxquelles elle s’attendait dans l’éventualité d’une pleine dévolution et demandait au ministre de « [s’]engager à ne pas signer d’[accord] avec la [C.-B.] qui ne prévoirait pas de mesures pour répondre [aux exigences de] la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, particulièrement l’article 41 » (affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d’appel, aux pages 9806 et 9807). On peut y lire que la « préoccupation immédiate de la communauté francophone tient au fait que le gouvernement provincial ne semble pas vouloir mettre en place un mécanisme de coopération qui aurait pour effet de mieux cerner les besoins de notre communauté et de proposer des initiatives pour y répondre ».

[31] Le 11 juin 1998, après avoir appris que la C.-B. avait officiellement demandé la pleine dévolution des mesures visant le développement du marché du travail, la FFCB a de nouveau soulevé ses inquiétudes auprès du ministre Pettigrew en ces termes :

[L]es actions passées et présentes de la part des dirigeants gouvernementaux de notre province, avec en tête le premier ministre Glen Clark, ne peuvent que susciter une grande inquiétude quant au niveau de services dans notre langue officielle qu’offrirait le gouvernement provincial. Le moyen d’atténuer nos inquiétudes reste l’inclusion, dans une éventuelle entente de transfert des responsabilités, de clauses précises quant à la question de l’application de la Loi sur les langues officielles.

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d’appel, aux pages 9812 et 9813.)

[32] La lettre rappelle que des garanties spécifiques sont requises « en raison du risque élevé qu’une fois responsable de la livraison des mesures [...], le gouvernement provincial ne respecte pas les services auxquels nous devrions avoir accès dans notre langue ». La FFCB conclut en insistant sur le fait qu’en l’absence de garanties suffisantes, il serait préférable que le gouvernement fédéral demeure responsable de sa part des services en matière d’aide à l’emploi en C.-B. :



[TRANSLATION]

If the provincial government cannot be persuaded to accept a maximum level of responsibility for applying the *Official Languages Act*, I would like to know if it would be possible for the federal government to remain responsible for measures inherent to the development of labour markets for the Francophone community. ...

I believe that you have had the opportunity to understand the unfavourable political context in which British Columbia's Francophone community finds itself and to see the lack of consideration, in any form, that we receive from provincial political authorities. Without strong leadership on your part, Canada will not be able to pride itself of its official bilingual status from coast to coast.

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9812 and 9813.)

[33] The Minister replied on August 26, 1998, indicating that for each province that opts for a full devolution, the agreements provide for [TRANSLATION] “firm commitments on official languages” and that this was a [TRANSLATION] “priority” in the negotiations. In particular, he explained that the linguistic clauses would require that programs and services be offered in English upon request in Quebec and in both official languages in New Brunswick to reflect the particular circumstances of each province (affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9810 and 9811).

[34] This response raised significant concerns, the FFCB being of the opinion that the content of the linguistic clauses should rather be geared to address the fragility of the linguistic minority community in the province where the devolution takes place. In its October 16, 1998, letter, the FFCB wrote the following:

[TRANSLATION]

It goes without saying that if the agreement were limited to linguistic clauses that reflect the prevailing linguistic reality of the provincial government, the content would be meagre for the Francophone community of our province. For us, it is important that the Francophone public have access to quality services in their language, and have

Advenant l'impossibilité de convaincre le gouvernement provincial d'accepter un niveau de responsabilité maximal à l'égard de l'application de la Loi sur les langues officielles, j'aimerais savoir s'il serait possible que le gouvernement fédéral demeure responsable des mesures inhérentes au développement des marchés du travail pour la communauté francophone [...]

Je crois que vous avez eu l'occasion de bien saisir le contexte politique défavorable dans lequel se trouve la francophonie britanno-colombienne et de constater l'absence de considération, sous quelque forme que ce soit, que nous recevons des autorités politiques provinciales. Sans un leadership ferme de votre part, le Canada ne pourra s'enorgueillir du bilinguisme officiel d'un océan à l'autre.

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9812 et 9813.)

[33] Le ministre répondra à cette lettre le 26 août 1998 en indiquant qu'à l'égard de chaque province qui opte pour une pleine dévolution, les ententes contiennent des « engagements fermes au niveau des langues officielles », et qu'il s'agit là d'une « priorité » dans les négociations. Il explique notamment que les clauses linguistiques exigeront que les programmes et services soient offerts en anglais sur demande au Québec et qu'ils le seront dans les deux langues officielles au Nouveau-Brunswick pour refléter la situation particulière de chaque province (affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9810 et 9811).

[34] Cette réponse a semé beaucoup d'inquiétudes, la FFCB étant d'avis que la teneur des clauses linguistiques devait plutôt être fonction de la fragilité de la minorité linguistique concernée dans la province bénéficiaire de la dévolution. Dans sa réponse du 16 octobre 1998, la FFCB écrit :

Nul n'est besoin de vous dire que si l'entente devait se contenter de clauses linguistiques conformes à la réalité linguistique qui prévaut au gouvernement provincial, le contenu sera mince pour la communauté francophone de notre province. Ce qui est important pour nous, c'est que le public francophone ait accès à des services de qualité

recourse to the Commissioner of Official Languages in cases where service is not available.

Moreover, I would like you to confirm that special initiatives for our development, such as the Éducacentre training project, the Chambre de commerce franco-colombienne's entrepreneurship centre or the Francophone associations' employment projects, will always be accessible in accordance with the spirit of section 41 of the *Official Languages Act*...

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9814 and 9815.)

[35] In his February 18, 1999, response, the Minister of HRSDC referred again to the linguistic clause and explained that the official language minority community in B.C. has nothing to worry about:

[TRANSLATION]

... I can only restate my firm intention to ensure that a new Canada-British Columbia labour market development agreement will ensure that programs and services are available in French where demand justifies it.

... As I have personally assured you, your community will be informed of the linguistic clauses in any future Canada-British Columbia agreement before that agreement is signed.

(Affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-18: appeal book, at pages 9816 and 9817.)

[36] Shortly before then, in April 1998, the Task Force on Government Transformations and Official Languages was established following a recommendation made by the Commissioner. The Task Force, in conducting its review, became aware of the particular situation of the French linguistic minority community in B.C. and it shared its observations with Minister Pettigrew:

[TRANSLATION]

During these consultations, almost all the associations visited identified labour market development agreements as being one of the most important transformations to have occurred within government in recent years that impacts

dans leur langue. Que ces derniers puissent compter sur des recours auprès du Commissaire aux langues officielles dans les cas où le service ne serait pas disponible.

De plus, j'aimerais que vous me confirmiez que des initiatives spéciales à notre développement comme le projet de formation d'Éducacentre, le centre d'entrepreneuriat de la Chambre de commerce franco-colombienne ou encore les projets d'emplois des associations francophones seront toujours accessibles conformément à l'esprit de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles [...]

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9814 et 9815.)

[35] Dans sa réponse du 18 février 1999, le ministre de RHDC se rabat sur la clause linguistique pour expliquer que la minorité de langue officielle de la C.-B. n'a rien à craindre :

[...] Je ne saurais que vous réitérer ma ferme intention de faire en sorte qu'une nouvelle entente Canada-Colombie-Britannique sur le développement du marché du travail permette d'assurer la disponibilité des programmes et des services en français là où la demande le justifie.

[...] Comme je vous en ai moi-même assurée, votre communauté sera bien au courant des clauses linguistiques d'une future entente Canada-Colombie Britannique, et ce, avant que cette entente ne soit signée.

(Affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-18 : dossier d'appel, aux pages 9816 et 9817.)

[36] Peu de temps avant, soit en avril 1998, un Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles avait été mis sur pied dans la foulée d'une recommandation faite par le Commissaire. Ce groupe, en effectuant sa revue des enjeux, a pu constater la situation particulière de la minorité linguistique francophone de la C.-B. et en fait part au ministre Pettigrew en ces termes :

Lors de ces consultations, presque toutes les associations rencontrées ont identifié les ententes sur le développement du marché du travail comme étant l'une des plus importantes transformations survenues dans l'appareil

significantly on official language minority communities. I would like to draw your attention more particularly to the representations made by the FFCB concerning talks between your Department and British Columbia to allow the province to take more responsibility for active employment measures supported by employment insurance funds.

Indeed, FFCB representatives expressed to the Task Force members their deep concern regarding access, in French, to the services and programs concerned once responsibility for delivery is transferred to the province. The FFCB raises British Columbia's political context and how little consideration the provincial government gives to the Francophone community. It would like a firm commitment on your part that you will require the province to undertake to respect the *Official Languages Act*. It is not the role of the Task Force to interfere in the ongoing negotiations with British Columbia. We feel it is appropriate, however, for your Department to require a firm commitment from the province with regard to providing programs and services in French.

The Task Force cannot ignore this request and we are sharing it with you, knowing that your kind attention can be counted on, regarding the way forward on this matter.

(Affidavit of Mark Goldenberg, Exhibit MG-16: appeal book, at pages 7519 and 7520.)

[37] The Minister of HRSDC responded to the Task Force by restating his commitment [TRANSLATION] “to ensuring that the rights of official language communities are protected in all agreements” and, with regard to B.C., that if an agreement were to be signed, it would include [TRANSLATION] “clear commitments that will allow access to programs and services in both official languages where the significance of the demand warrants it” (affidavit of Mark Goldenberg, Exhibit MG-16: appeal book, at pages 7521 and 7522).

[38] These exchanges came to a standstill for a time before resuming in full force eight years later following the tabling in the House of the March 19, 2007, budget. On that occasion, the federal government announced that it was offering a complete transfer of employment assistance

gouvernemental au cours des dernières années ayant un effet significatif sur les communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. J'aimerais porter à votre attention, plus particulièrement les représentations faites par la [FFCB] à l'égard des pourparlers entre votre Ministère et la Colombie-Britannique, afin de permettre à la province d'assumer plus de responsabilités en ce qui a trait aux mesures actives d'emploi financées par les fonds d'assurance-emploi.

En effet, les représentants de [la FFCB] ont exprimé, devant les membres du Groupe de travail, leur profonde inquiétude quant à l'accès, en français, aux services et programmes visés, une fois que la responsabilité de les livrer aura été transférée à la province. La [FFCB] évoque le contexte politique de la Colombie-Britannique et le peu de considération du gouvernement provincial à l'endroit de la communauté francophone. Elle souhaiterait un engagement ferme de votre part d'exiger de la province qu'elle s'engage à respecter la *Loi sur les langues officielles*. Il n'appartient pas cependant au Groupe de travail de s'immiscer dans les négociations qui ont cours présentement avec la province de la Colombie-Britannique. Il nous semble toutefois approprié que votre Ministère exige de la province un engagement ferme quant à la prestation de programmes et services en français.

Le Groupe de travail ne pouvait demeurer sourd à cette requête et vous la transmet, sachant pouvoir compter sur votre bienveillante attention, quant à la suite à lui donner.

(Affidavit de Mark Goldenberg, pièce MG-16 : dossier d'appel, aux pages 7519 et 7520.)

[37] Le ministre de RHDCC a répondu au Groupe de travail en réitérant son engagement « d'assurer la protection des droits des communautés de langue officielle dans toute entente » et, que si une entente devait être signée avec la C.-B., elle comprendrait « des engagements clairs qui permettront l'accès à des programmes et services dans les deux langues officielles là où l'importance de la demande le justifie » (affidavit de Mark Goldenberg, pièce MG-16 : dossier d'appel, aux pages 7521 et 7522).

[38] Les échanges se sont par la suite amenuisés avant de reprendre de plus belle huit ans plus tard suite au dépôt à la Chambre du budget du 19 mars 2007. À cette occasion, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il offrirait le transfert intégral des programmes d'aide à l'emploi à

programs to all provinces that had yet to sign a full devolution agreement.

[39] On April 27, 2007, the FFCB sent an email to HRSDC's Skills and Employment Branch, expressing the concerns raised in the province by the start of the federal-provincial negotiations towards a full devolution of employment assistance programs in favour of B.C. The email explains the importance of the continued participation of the Francophone organizations in order to meet the needs of the Francophone community:

[TRANSLATION]

Through the federal government's support for official language communities, through the support of your Department, a certain number of Francophone organizations offer a broad ... range of employment services—some for years, including at the Collège Éducacentre and at La Boussole, and others recently negotiated, including at the Centre d'intégration des immigrants africains. These support programs are essential for our community, and their effectiveness no longer needs to be demonstrated. The figures are available for consultation, as you know.

We believe that the relationship between the Francophone community and the provincial government is good. The Intergovernmental Relations Secretariat, through the Office of Francophone Affairs and its minister, has opened up many doors for us, but there is no doubt that this devolution of power could be catastrophic and call into question all of this programming. We know that during negotiations, the federal government can impose a linguistic clause designed to twist the arm of the provincial government and the provincial department(s) that will be responsible for managing these programs. This clause must be legally enforceable, and the provincial government must not be able to ignore it. We also know that in British Columbia, unlike in New Brunswick, our community has no official status; everything is left to the discretion and good will of the provincial government.

We also know, from experience, that even federal funds destined to provide services to Francophones are not always allocated to Francophone organizations for the delivery of these services. The Francophone immigration file in our province is the most flagrant example of this. I would like to start the dialogue and share these concerns with

toutes les provinces qui n'avaient pas encore signé une entente de dévolution complète.

[39] Le 27 avril 2007, la FFCB envoyait un courriel à la Direction générale des compétences et de l'emploi de RHDC faisant part des inquiétudes que suscitent dans la province le début des négociations fédérales-provinciales devant aboutir à la pleine dévolution des programmes d'aide à l'emploi en faveur de la C.-B. Le courriel explique l'importance de la participation continue des organismes francophones pour répondre aux besoins de la communauté francophone :

Grâce à l'appui du gouvernement fédéral pour les communautés de langues officielles, grâce à l'appui de votre ministère en fait, un certain nombre d'organisations francophones offrent un large [...] éventail de services dans le domaine de l'emploi, certains, comme au Collège Éducacentre et à la Boussole depuis des années, d'autres récemment négociés comme au Centre d'intégration des immigrants africains. Ces programmes d'appui sont pour notre communauté d'une importance primordiale, leur efficacité n'est plus à démontrer, les chiffres sont faciles à consulter, vous le savez.

Nous croyons que les relations que la communauté francophone entretient avec le gouvernement provincial sont bonnes, le Secrétariat des affaires inter-gouvernementales par l'intermédiaire du Bureau des affaires francophones et de son ministre nous a ouvert bien des portes, mais il ne fait aucun doute que cette dévolution de pouvoir pourrait s'avérer catastrophique et remettre toute cette programmation en question. Nous savons que le gouvernement fédéral peut imposer, lors des négociations, une clause linguistique destinée à tordre le bras du gouvernement provincial et du ou des ministères provinciaux qui seront responsables de la gestion de ces programmes. Il faudrait encore que cette clause ait force exécutoire et que le gouvernement provincial ne puisse pas l'ignorer. Nous savons aussi qu'en Colombie-Britannique contrairement au Nouveau-Brunswick, notre communauté n'a aucun statut officielle [*sic*], tout est laissé à la discrétion et à la bonne volonté du gouvernement provincial.

Nous savons de plus, par expérience, que même des fonds fédéraux destinés à offrir des services aux francophones ne sont pas toujours alloués aux organisations francophones pour cette prestation de services. Le dossier de l'immigration francophone dans notre province en est l'exemple le plus flagrant. J'aimerais entamer le dialogue et partager avec

you. I know that in British Columbia, some employees in your Department are already aware that the Francophone community is ready to do everything in its power to ensure that the programs that we successfully deliver will not be threatened or questioned in any way. I have received a few calls, which allowed me to share the determination of the entire Francophone community.

(Affidavit of Réal Roy, Exhibit B: appeal book, at pages 1889 and 1890.)

[40] On May 14, 2007, the president of the FFCB sent another letter, this time directly to the Minister of HRSDC at the time, Monte Solberg. The letter reiterated the importance of the ongoing participation of Francophone organizations in the delivery of employment assistance services in B.C.:

One of the success stories of our community is related to a partnership we have developed over the years with the federal government, with the ministry you are now in charge of, Human Resources and Social Development. Employment related programs as designed by your ministry have being [*sic*] offered by Francophone staff in Francophone institutions for the last 15 years. The number of Francophone service providers has increased every year and the number of Francophone clients supported in a crucial period of their lives is also growing constantly.

...

We would like to believe that during the negotiations that will take place, you will include a linguistic clause that the province has an obligation, a duty to respect, an executive clause that could not be overridden. The provincial ministry managing those programs would bear the same responsibility as its federal counterpart previously did.

It is true that the Francophone community of British Columbia is supported by its provincial government and by the Minister responsible for Intergovernmental Affairs, the Honorable John van Dongen.

But we are aware that the devolution of powers has its drawbacks, the funding of Francophone immigration services remains an issue for our community, as you well know. In British-Columbia settlement services for

vous ces inquiétudes. Je sais qu'en Colombie-Britannique, certains employés de votre ministère sont déjà conscients que la communauté francophone est prête à faire tout en son pouvoir pour s'assurer que les programmes que nous offrons avec succès ne seront en aucun cas menacés ou remis en question. J'ai reçu quelques appels, ce qui m'a permis de faire part de la détermination de l'ensemble de la communauté francophone.

(Affidavit de Réal Roy, pièce B : dossier d'appel, aux pages 1889 et 1890.)

[40] Le 14 mai 2007, la présidente de la FFCB envoie de nouveau une lettre, cette fois directement au ministre de RHDCC, à l'époque Monte Solberg. La lettre rappelle, une fois de plus, l'importance de la participation continue des organismes francophones dans l'offre des services d'aide à l'emploi en C.-B. :

[TRADUCTION]

L'une des réussites de notre communauté tient au partenariat que nous avons noué au fil des ans avec le gouvernement fédéral et le ministre dont vous avez maintenant la gouverne, Ressources humaines et Développement social. Les programmes liés à l'emploi conçus par votre ministère ont été offerts par des employés francophones au sein d'institutions francophones pendant les quinze dernières années. Le nombre de fournisseurs de services francophones a augmenté chaque année, et le nombre de clients francophones qui bénéficiaient des services à un moment crucial de leur vie a aussi augmenté de façon constante.

[...]

Nous aimerions croire qu'au cours des négociations qui auront lieu, vous incluez une clause linguistique et que la province aura l'obligation, voire le devoir, de la respecter, soit une clause exécutoire à laquelle elle ne pourra déroger. Le ministère provincial qui gère ces programmes serait investi des mêmes responsabilités que son homologue fédéral auparavant.

Certes, la communauté francophone en Colombie-Britannique est soutenue par le gouvernement provincial et par le ministre responsable des Affaires intergouvernementales, l'honorable John van Dongen.

Or, nous savons que la dévolution de pouvoirs amène des répercussions négatives. Le financement des services d'immigration francophones demeure un enjeu pour notre communauté, comme vous le savez. En Colombie-Britannique,

Francophone immigrants are still exclusively the responsibility of service providers from the community at large.

(Affidavit of Réal Roy, Exhibit C: appeal book, at pages 1892 and 1893.)

[41] Three months later, Minister Solberg reiterated the position taken by the federal government over the years, namely that a linguistic clause corresponding to the text of paragraph 57(1)(d.1) of the EIA would ensure the protection of B.C.'s Francophone linguistic minority community (affidavit of Réal Roy, Exhibit D: appeal book, at page 1895).

[42] The last noteworthy exchange during the period that led to the full devolution took place at a meeting in September 2007, when the FFCB tried to alert federal officials in charge of the final negotiations to the particular plight of the French linguistic minority community in B.C. and to the importance of including an [TRANSLATION] “airtight” linguistic clause in an eventual agreement (affidavit of Réal Roy, Exhibit E: appeal book, at page 1899).

[43] The full devolution of employment assistance services finally took place a few months later. The Agreement was signed by the parties (B.C. being represented by its responsible minister and Canada being represented by the Commission and HRSDC) on February 20, 2008. The Agreement provides that it will become effective on February 2, 2009, a date that coincides with the date on which the co-management agreement ceases to be in effect (Articles 2.4 and 3.1 of the Agreement). B.C. was the second last jurisdiction in the country to assume full and exclusive responsibility for employment assistance services, Yukon being the last (affidavit of Mark Goldenberg, at paragraphs 119 and 120: appeal book, at page 6300).

[44] The Agreement is open-ended and remains in place to this day. It may be terminated at any time with two years' notice, in which case the parties agree to work together to ensure that services to clients will not be unduly affected or interrupted (Articles 23.0 and 24.0 of the Agreement). The Agreement may also be amended at any time with the mutual consent of the parties (Article 25.0 of the Agreement).

les services de réinstallation offerts aux immigrants francophones relèvent encore exclusivement des fournisseurs de service de la communauté en général.

(Affidavit de Réal Roy, pièce C : dossier d'appel, aux pages 1892 et 1893.)

[41] Trois mois plus tard, le ministre Solberg a réitéré la position prise par le gouvernement fédéral au cours des années, selon laquelle une clause linguistique correspondant au texte de l'alinéa 57(1)d.1) de la LAE assurerait la protection de la minorité linguistique francophone de la C.-B. (affidavit de Réal Roy, pièce D : dossier d'appel, à la page 1895).

[42] Le dernier échange digne de mention à l'étape qui a précédé la dévolution complète a eu lieu lors d'une rencontre en septembre 2007 pendant laquelle la FFCB a tenté d'éveiller les fonctionnaires fédéraux chargés des négociations finales à la réalité particulièrement critique de la minorité linguistique francophone en C.-B. et à l'importance d'incorporer à l'éventuelle entente une clause linguistique « hermétique » (affidavit de Réal Roy, pièce E : dossier d'appel, à la page 1899).

[43] La dévolution complète des services d'aide à l'emploi a finalement eu lieu quelques mois plus tard. L'Entente a été signée par les parties (la C.-B. étant représentée par son ministre responsable et le Canada étant représenté par la Commission et RHDCC) le 20 février 2008. L'Entente prévoit qu'elle entrerait en vigueur le 2 février 2009, date qui coïncide avec la date de la révocation de l'accord de cogestion (articles 2.4 et 3.1 de l'Entente). La C.-B. était l'avant-dernier ressort au pays à assumer la responsabilité complète et exclusive des services d'aide à l'emploi, le Yukon étant le dernier (affidavit de Mark Goldenberg, aux paragraphes 119 et 120 : dossier d'appel, à la page 6300).

[44] L'Entente ne précise pas sa durée et est toujours en vigueur. Elle peut être résiliée à tout moment avec un préavis de deux ans, auquel cas les parties s'engagent à collaborer afin d'éviter que les services aux clients soient indûment amoindris ou interrompus (articles 23.0 et 24.0 de l'Entente). L'Entente peut aussi être modifiée en tout temps avec l'accord des parties (article 25.0 de l'Entente).

[45] With regard to the use of official languages in the provision of services, the Agreement includes a linguistic clause pursuant to which B.C. agrees to ensure that the services being offered are accessible in either official language where significant demand warrants (Articles 5.2 and 5.3 of the Agreement). B.C. also agrees to consult the French linguistic minority community “on the provision of ... Benefits and Measures” that it would be called upon to manage (Article 5.4 of the Agreement).

[46] The transition between the signing and the coming into force of the Agreement was extended until B.C. implemented its Employment Program of British Columbia (EPBC) and its “one-stop shop” model in April 2012. During this period, B.C. kept Francophone organizations involved in the provision of employment assistance services and extended their funding, which stood around \$2.4 million per year (affidavit of Christian Francey, at paragraphs 13 and 14; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 20, 21 and 23; affidavit of Tanniar Leba, at paragraph 11; affidavit of Réal Roy, Exhibit M; affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraphs 88 to 90, 95 and Exhibit HB-13: appeal book, at pages 409, 777, 1559, 2193, 2709, 2710, 3392 and 3393).

[47] This extended transition period was used by B.C. to undertake a series of consultations at several levels in order to improve the transformation it envisaged (Business Transformation Project). This initiative led to consultations with the representatives of the French linguistic minority community, as required by Article 5.4 of the Agreement (affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraphs 64 to 73; affidavit of Duncan Shaw, at paragraphs 170 to 173: appeal book, at pages 2703 to 2706, 8663 and 8664).

[48] It was proposed under B.C.’s new model that the province be split into 73 geographic areas and that a request for proposals be issued in order to designate single providers that would be responsible for offering the full range of employment services in each of these areas. To qualify, the single providers had to have the capacity to serve a variety of specialized populations, including

[45] En ce qui a trait à l’utilisation des langues officielles dans la fourniture des services, l’Entente comporte une clause linguistique par laquelle la C.-B. s’engage à faire en sorte que les services offerts soient accessibles dans l’une ou l’autre des langues officielles là où la demande le justifie (articles 5.2 et 5.3 de l’Entente). La C.-B. s’engage aussi à consulter la minorité linguistique francophone « relativement à la fourniture des prestations et mesures » dont elle assume la gérance (article 5.4 de l’Entente).

[46] La transition entre la signature et l’entrée en vigueur de l’Entente s’est de fait prolongée jusqu’à l’instauration par la C.-B. de son Employment Program of British Columbia (EPBC) et de son modèle à « guichet unique » en avril 2012. Durant cette période, la C.-B. a maintenu la participation des organismes francophones dans l’offre des services d’aide à l’emploi et a prolongé leur financement qui se chiffrait alors à environ 2.4 millions de dollars par année (affidavit de Christian Francey, aux paragraphes 13 et 14; affidavit d’Yvon Laberge, aux paragraphes 20, 21 et 23; affidavit de Tanniar Leba, au paragraphe 11; affidavit de Réal Roy, pièce M; affidavit d’Hovan Baghdassarian, aux paragraphes 88 à 90, 95 et pièce HB-13 : dossier d’appel, aux pages 409, 777, 1559, 2193, 2709, 2710, 3392 et 3393).

[47] Cette période de transition prolongée a été utilisée par la C.-B. pour lancer une série de consultations à plusieurs niveaux en vue de bonifier la transformation qu’elle envisageait (*Business Transformation Project* ou projet de transformation des activités). Cette initiative a donné lieu à des consultations avec les représentants de la minorité linguistique francophone, comme l’exige l’article 5.4 de l’Entente (affidavit d’Hovan Baghdassarian, aux paragraphes 64 à 73; affidavit de Duncan Shaw, aux paragraphes 170 à 173 : dossier d’appel, aux pages 2703 à 2706, 8663 et 8664).

[48] Le nouveau modèle de la C.-B. proposait de séparer la province en 73 régions géographiques et de lancer un appel d’offres afin de désigner des prestataires uniques qui seraient responsables d’offrir la gamme complète de services en matière d’emploi dans chacune de ces régions. Pour être retenu, les prestataires uniques devaient être en mesure de desservir une variété de clientèles spécialisées, dont

Francophones, immigrants, persons with disabilities, Indigenous peoples and youth (affidavit of Christian Francey, at paragraphs 19 and 24 to 27; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 45, 51 to 57 and Exhibit H; affidavit of Tanniar Leba, at paragraphs 25 and 26: appeal book, at pages 411 to 413, 782 to 784, 1486 to 1551, 1561 and 1562).

[49] In order to preserve their role in the provision of employment assistance services to B.C.'s linguistic minority community, the five Francophone organizations proposed that they form a consortium whose function would be to offer a distinct model designed "by and for" the Francophone community. The consortium would be funded by a separate envelope. This proposal was presented in September 2010 and promptly rejected by B.C. in the following month (affidavit of Christian Francey, at paragraphs 18 and 20 to 23; affidavit of Yvon Laberge, at paragraphs 46 to 50; affidavit of Tanniar Leba, at paragraphs 27 to 30; affidavit of Réal Roy, at paragraphs 52 to 55 and Exhibit P: appeal book, at pages 410 to 412, 782, 783, 1562, 1563, 1839, 1840 and 2206 to 2213).

[50] According to B.C., the consortium was not necessary in order to ensure services in French because the single providers would assume this responsibility in each area where this requirement had to be met. B.C. instead suggested that the Francophone organizations could attempt to offer their services pursuant to subcontracting agreements with the single providers (affidavit of Tanniar Leba, at paragraphs 31 and 32; affidavit of Réal Roy, at paragraphs 57 to 62 and 75; affidavit of Hovan Baghdassarian, at paragraphs 76 to 81 and Exhibit HB-10: appeal book, at pages 1563, 1840 to 1842, 1846, 2706, 2707 and 3326 to 3338).

[51] In the fall of 2010, B.C., relying on a series of reasons pertaining to efficiencies, informed five of the centres that were staffed by the Francophone organizations that they would no longer be receiving funding (affidavit of Yvon Laberge, at paragraph 24; affidavit of Tanniar Leba, at paragraph 33; affidavit of Lise Morin, at paragraph 17; affidavit of Réal Roy, at paragraph 56, Exhibit Q; Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages, at pages 1 and 4, affidavit of Hovan Baghdassarian, Exhibit HB-15: appeal

les francophones, les immigrants, les personnes handicapées, les autochtones et les jeunes (affidavit de Christian Francey, aux paragraphes 19 et 24 à 27; affidavit d'Yvon Laberge, aux paragraphes 45, 51 à 57 et pièce H; affidavit de Tanniar Leba, aux paragraphes 25 et 26 : dossier d'appel, aux pages 411 à 413, 782 à 784, 1486 à 1551, 1561 et 1562).

[49] Afin de préserver le rôle qu'ils jouaient auprès de la minorité linguistique de la C.-B. dans l'offre des services d'aide à l'emploi, les cinq organismes francophones ont proposé de former un consortium pour offrir un service selon un modèle distinct conçu « par et pour » la communauté francophone, qui serait financé par une enveloppe séparée. Cette proposition a été présentée au mois de septembre 2010 et rejetée promptement par la C.-B. dans le mois qui a suivi (affidavit de Christian Francey, aux paragraphes 18 et 20 à 23; affidavit d'Yvon Laberge, aux paragraphes 46 à 50; affidavit de Tanniar Leba, aux paragraphes 27 à 30; affidavit de Réal Roy, aux paragraphes 52 à 55 et pièce P : dossier d'appel, aux pages 410 à 412, 782, 783, 1562, 1563, 1839, 1840 et 2206 à 2213).

[50] Selon la C.-B., le consortium n'était pas nécessaire pour assurer des services en français, puisque les prestataires uniques devaient assumer cette obligation dans chacune des régions où cette exigence était tenante. La C.-B. a plutôt suggéré aux organismes francophones de tenter d'offrir leurs services en tant que sous-traitants des prestataires uniques (affidavit de Tanniar Leba, aux paragraphes 31 et 32; affidavit de Réal Roy, aux paragraphes 57 à 62 et 75; affidavit d'Hovan Baghdassarian, aux paragraphes 76 à 81 et pièce HB-10 : dossier d'appel, aux pages 1563, 1840 à 1842, 1846, 2706, 2707 et 3326 à 3338).

[51] À l'automne 2010, la C.-B., invoquant une série de raisons axées sur l'efficacité, a informé cinq des centres que desservait les organismes francophones qu'ils cesseraient de recevoir leur financement (affidavit d'Yvon Laberge, au paragraphe 24; affidavit de Tanniar Leba, au paragraphe 33; affidavit de Lise Morin, au paragraphe 17; affidavit de Réal Roy, au paragraphe 56, pièce Q; rapport final d'enquête du Commissariat aux langues officielles, aux pages 1 et 4, affidavit d'Hovan Baghdassarian, pièce HB-15 : dossier d'appel, aux pages 778, 1563, 1700, 1840,



book, at pages 778, 1563, 1700, 1840, 2215, 2296, 2299 and 3421 to 3468). The FFCB again asked the federal government to intervene.

[52] In a letter sent in January 2011 to the Minister of HRSDC at the time, Diane Finley, the FFCB was indignant about the devastating consequences that the closure of the five centres would have on the French linguistic minority community. The Minister responded five months later, entirely avoiding the issue surrounding the continued participation of the Francophone organizations. Minister Finley indicated that the linguistic clause would be respected and invited the FFCB to raise issues pertaining to the method of delivery of employment assistance services with the B.C. government:

The Government of Canada expects that the Government of British Columbia will honour its official language commitments under the Canada-British Columbia LMDA. Human Resources and Skills Development Canada officials have received assurances from the provincial government on several occasions that it will continue to provide French language labour market services where numbers warrant.

Should you continue to have concerns related to labour market service delivery in British Columbia, I would encourage you to contact the Minister responsible, the Honourable Harry Bloy, British Columbia Minister of Social Development and Minister Responsible for Multiculturalism.

(Affidavit of Réal Roy, Exhibit U: appeal book, at pages 2237 and 2238.)

[53] It became clear to everyone, following this last response, that only a good will gesture on the part of B.C. could have allowed the Francophone organizations to preserve their role in the provision of employment assistance services in the province. Indeed, the linguistic clause, which the federal government brandished over the years as the ultimate response to the concerns of Francophone organizations, did not require B.C. to preserve their participation in any way. The only obligation imposed on B.C. by this clause was to ensure that the services would be available in both official languages at

2215, 2296, 2299 et 3421 à 3468). La FFCB a encore demandé l'intervention du gouvernement fédéral.

[52] Dans une lettre envoyée en janvier 2011 à la ministre de RHDC, à l'époque Diane Finley, la FFCB s'indignait des conséquences dévastatrices qu'allait avoir la fermeture des cinq centres sur la minorité linguistique francophone. La ministre a répondu cinq mois plus tard en évitant complètement la question entourant la participation continue des organismes francophones. La ministre Finley indique que la clause linguistique sera respectée et, quant au mode de livraison des services d'aide à l'emploi, elle invite la FFCB à s'adresser à la C.-B. :

[TRADUCTION]

Le gouvernement du Canada s'attend à ce que le gouvernement de la Colombie-Britannique respecte les engagements en matière de langues officielles qui lui incombent sous le régime de l'EDMT. Le gouvernement provincial a assuré Ressources humaines et Développement des compétences à plusieurs reprises qu'il continuera à offrir des services de recherche d'emploi en français là où la demande le justifie.

Si vous avez toujours des préoccupations au sujet de la prestation de services d'aide à l'emploi en Colombie-Britannique, je vous invite à communiquer avec le ministre responsable, l'honorable Harry Bloy, ministre responsable du développement social et du multiculturalisme dans la province.

(Affidavit de Réal Roy, pièce U : dossier d'appel, aux pages 2237 et 2238.)

[53] C'est à la suite de cette dernière réponse qu'il est devenu évident pour tous que seul le bon vouloir de la C.-B. aurait pu permettre aux organismes francophones de conserver le rôle qu'ils avaient dans la prestation des services d'aide à l'emploi dans la province. En effet, la clause linguistique, qui a été vantée par le gouvernement fédéral au cours des années comme réponse ultime aux craintes des organismes francophones, n'obligeait en rien la C.-B. à préserver leur participation. La seule obligation imposée à la C.-B. par cette clause était de faire en sorte que les services seraient disponibles dans les

the point of contact with the public, where demand warrants (Articles 5.2 and 5.3 of the Agreement).

[54] A few days after receiving Minister Finley's response, the FFCB filed its complaint with the Commissioner. It is worth reproducing the essential components of the complaint in full:

[TRANSLATION]

Please accept this letter as a complaint filed by the FFCB with the Office of the Commissioner of Official Languages further to the cancellation, in five B.C. centres, of employment services previously offered to Francophones through agreements signed with the Department of Human Resources and Skills Development. It affects La Boussole in Vancouver, Kelowna, Penticton and Prince George and the Centre d'intégration des immigrants africains in New Westminster.

Further to the devolution of federal government powers to the provincial government under a bilateral agreement, the British Columbia Ministry of Social Development notified these organizations of the withdrawal of their funding in 2011 and of the fact that they would no longer be able to offer employment services to Francophone clients.

The signed agreement, however, contained a linguistic clause to the effect that the federal department must ensure compliance by guaranteeing that services are maintained, the importance of which is well established. The demand for these services remains pressing even when there are now no organizations that can meet this demand.

The federal Department of Human Resources and Skills Development accepted no responsibility and demonstrated a lack of commitment. This provincial decision, which Ottawa cannot ignore, is a serious infringement of the rights of Francophones in British Columbia. This decision will have devastating consequences for Francophones and on the community in which these individuals live and will negatively affect the development and vitality of our community.

(Affidavit of Réal Roy, Exhibit CC: appeal book, at pages 2271 and 2272.)

[55] Three other complaints had been filed in the preceding months. Like the one filed by the FFCB, each

deux langues officielles au point de contact avec le public, là où la demande le justifie (articles 5.2 et 5.3 de l'Entente).

[54] Quelques jours après avoir reçu la réponse de la ministre Finley, la FFCB a déposé sa plainte auprès du Commissaire. Il y a lieu de reproduire l'essentiel de la plainte de façon intégrale :

Veillez accepter cette lettre comme une plainte déposée par la FFCB auprès du Commissariat aux langues officielles suite à la suppression, dans 5 centres de la C.-B., des services en emploi autrefois offerts aux francophones grâce à des ententes signées avec le ministère des ressources humaines et du développements des compétences. Il s'agit de la Boussole à Vancouver, de Kelowna, de Penticton, de Prince George et du Centre d'intégration des immigrants africains à New Westminster.

Suite à la dévolution de pouvoirs du gouvernement fédéral au gouvernement provincial, dans le cadre d'une entente bilatérale, le Ministère du Développement social en Colombie-Britannique a notifié ces organisations que leur financement leur sera retiré en 2011 et qu'elles ne pourront plus offrir des services en emplois pour la clientèle francophone.

L'entente signée contenait pourtant une clause linguistique dont le ministère fédéral se devait d'assurer le respect en garantissant le maintien de prestations de services dont l'importance n'est plus à démontrer. La demande de ces services reste pressante même si aucun organisme ne peut maintenant y répondre.

Le ministère fédéral des ressources humaines et du développement des compétences a décliné toute responsabilité et a montré un manque d'assiduité. Cette décision provinciale qu'Ottawa ne peut pas ignorer, est une atteinte grave aux droits des francophones de Colombie-Britannique. Cette décision aura des conséquences dévastatrices pour ces francophones et sur la communauté dans laquelle ces personnes évoluent et nuira au développement et l'épanouissement de notre communauté.

(Affidavit de Réal Roy, pièce CC : dossier d'appel, aux pages 2271 et 2272.)

[55] Trois autres plaintes avaient été déposées dans les mois précédents. Comme celle de la FFCB, chacune vise

target the end of the funding for the Francophone organizations and their resulting disengagement, to the detriment of the French linguistic minority community (affidavit of Serge Dancoste, Exhibit A; affidavit of Tanniar Leba, Exhibit B; affidavit of Duncan Shaw, Exhibits DS-38 and DS-39: appeal book, at pages 337 to 339, 1576, 10281 to 10288).

[56] It should be noted that after the complaints were filed, the attempts made by the Francophone organizations to continue their activities, within the model introduced by B.C. in April 2012, failed miserably. Some obtained occasional subcontracts, but scant funding led to the dismissal of almost all of their employees. Even the SFV, the only one of the five Francophone organizations that obtained a subcontract to operate its own centre, was forced to dismiss half of its employees and sublet part of its office space.

[57] After conducting his investigation, the Commissioner concluded that the complaints were well founded under both Part IV and Part VII of the OLA. According to his final report, published in April 2013, HRSDC did not ensure, as required under Part IV of the OLA, that B.C. was in fact offering employment assistance services in both official languages in the areas where there was significant demand. As for Part VII, the Commissioner concluded that the federal institutions were aware of the concerns of B.C.'s linguistic minority community but did not bother to assess the potential impact that the model envisaged by B.C. would have on the vitality of the Francophone community following the signing of the Agreement. Moreover, the federal institutions took no measures in order to allow them to counter the negative impact of the implementation of the Agreement in the event that it would adversely affect B.C.'s French linguistic minority community (Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages dated April 2013, at pages 17 to 19: appeal book, at pages 2312 to 2314).

[58] The application before the Federal Court was filed in August 2013 but was suspended to allow the parties to

la coupure du financement des organismes francophones et leur désengagement conséquent au détriment de la minorité linguistique francophone (affidavit de Serge Dancoste, pièce A; affidavit de Tanniar Leba, pièce B; affidavit de Duncan Shaw, pièces DS-38 et DS-39 : dossier d'appel, aux pages 337 à 339, 1576, 10281 à 10288).

[56] Il est utile d'ajouter que les efforts déployés par les organismes francophones après le dépôt des plaintes, afin de poursuivre leurs activités à l'intérieur du modèle instauré par la C.-B. en avril 2012, ont essuyé un cuisant échec. Certains ont obtenu des contrats de sous-traitance ici et là, mais le financement accordé s'est avéré bien maigre et a entraîné la mise à pied de la quasi-totalité de leurs employés. Même la SFV, le seul des cinq organismes francophones à avoir obtenu une sous-traitance pour exploiter son propre centre, a été contrainte de mettre à pied la moitié de ses employés et de sous-louer une partie de ses locaux.

[57] Après avoir mené son enquête, le Commissaire en est venu à la conclusion que les plaintes étaient bien fondées tant au titre de la partie IV que de la partie VII de la LLO. Selon son rapport final, publié en avril 2013, RHDC n'a pas veillé, comme l'exige la partie IV de la LLO, à ce que les services d'aide à l'emploi soient effectivement offerts par la C.-B. dans les deux langues officielles dans les régions faisant l'objet d'une demande importante. En ce qui a trait à la partie VII, le Commissaire a conclu que les institutions fédérales étaient au courant des préoccupations de la minorité linguistique de la C.-B. mais n'ont pas pris la peine d'évaluer l'impact qu'aurait le nouveau modèle envisagé par la province sur la vitalité de la communauté francophone suite à la signature de l'Entente. De plus, aucune mesure n'a été prise afin de permettre aux institutions fédérales de contrecarrer l'impact négatif de la mise en œuvre de l'Entente dans l'éventualité où elle avait pour effet de nuire à l'épanouissement de la minorité linguistique francophone de la C.-B. (rapport final d'enquête du Commissariat aux langues officielles daté d'avril 2013, aux pages 17 à 19 : dossier d'appel, aux pages 2312 à 2314).

[58] Le recours devant la Cour fédérale a été déposé en août 2013, mais a été mis en suspens afin de permettre

explore the possibility of a settlement. The matter was finally heard in May 2017, and the decision dismissing the application was rendered on May 23, 2018. The appeals were set to be heard in May 2020 on consent, but the public health crisis intervened before they could be heard. The parties subsequently insisted on the appeals being argued in person with the result that the hearing did not take place until October last.

### DECISION UNDER APPEAL

[59] The trial judge’s reasons consist of 157 pages and 300 paragraphs. The following is a summary of the essential points.

[60] The trial judge notes at the outset of the analysis that two agreements were signed by the Government of Canada and B.C. in February 2008—the other being the *Canada–British Columbia Labour Market Development Agreement*—but that only the one involving labour market development (the Agreement) was at issue before him (Reasons, at paragraph 14). He explains that at the time, funding approximating \$300 million was paid annually by the federal institutions to B.C. pursuant to this Agreement.

[61] According to the trial judge’s reading of the complaints, they were aimed at the new employment assistance services program (the EPBC) and the “one-stop shop” model implemented by B.C. in April 2012 (Reasons, at paragraphs 22 to 25). After identifying these two initiatives as the source of the complaints, he reviews the Commissioner’s final report, which concluded that the complaints were well founded (Reasons, at paragraphs 29 and 30).

[62] The trial judge then addresses the application filed by the FFCB and describes the applicable legal regime and the principles that guide the interpretation of language rights (Reasons, at paragraphs 31 to 53). He continues by explaining why, in assessing the validity of the complaint filed by the FFCB, he must limit his review to the facts as they stood at the time it was filed (Reasons, at paragraphs 66 to 82). He concludes this discussion by faulting the FFCB for having filed its complaint hastily,

aux parties d’explorer la possibilité de régler à l’amiable. L’affaire a finalement été entendue en mai 2017, et la décision rejetant le recours a été rendue le 23 mai 2018. Les appels ont été fixés pour être entendus en mai 2020 d’un commun accord, mais la crise sanitaire est intervenue avant qu’ils puissent être entendus. Les parties ayant par la suite insisté pour que les appels soient plaidés en personne, les appels n’ont pu être entendus avant octobre dernier.

### DÉCISION FAISANT L’OBJET DE L’APPEL

[59] Les motifs du juge de première instance s’étendent sur 168 pages et 300 paragraphes. Le sommaire qui suit se limite à l’essentiel.

[60] Le juge de première instance signale en début d’analyse que deux ententes ont été signées par le gouvernement du Canada et la C.-B. en février 2008 – l’autre étant l’*Entente Canada–Colombie-Britannique sur le marché du travail* – mais que seule celle portant sur le développement du marché du travail (l’Entente) fait l’objet du débat devant lui (motifs, au paragraphe 14). Il explique qu’à l’époque, un financement avoisinant les 300 millions de dollars était versé annuellement par les institutions fédérales à la C.-B. en vertu de l’Entente.

[61] Selon la lecture des plaintes faite par le juge de première instance, elles visaient le nouveau programme de services d’aide à l’emploi (l’EPBC) et le modèle à « guichet unique » instauré par la C.-B. en avril 2012 (motifs, aux paragraphes 22 à 25). Après avoir identifié ces deux initiatives comme étant à la source des plaintes, il revoit le rapport final du Commissaire qui a conclu à leur bien-fondé (motifs, aux paragraphes 29 et 30).

[62] Le juge de première instance aborde ensuite le recours engagé par la FFCB et décrit le régime juridique applicable ainsi que les principes qui guident l’interprétation des droits linguistiques (motifs, aux paragraphes 31 à 53). Il enchaîne en expliquant que pour évaluer le bien-fondé de la plainte de la FFCB, il doit s’en tenir aux faits qui existaient au moment de son dépôt (motifs, aux paragraphes 66 à 82). Il conclut ces propos en reprochant à la FFCB d’avoir déposé sa plainte de

given that the EPBC and the “one-stop shop” model were introduced after it was filed (Reasons, at paragraph 83).

[63] The judge then examines the complaints in the light of Part IV of the OLA and asks whether, for the purpose of the Agreement, B.C. is acting “on ... behalf” of the federal institutions as these words appear in section 25. He first dismisses the FFCB’s argument that unemployment insurance is an exclusive federal jurisdiction. In so doing, he relies on *Lavigne FC*, as affirmed by *Lavigne FCA*, and explains why, in his view, these decisions were not overtaken by the Supreme Court’s decisions in *Reference re Employment Insurance Act (Can.)*, ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669 (*Reference re EIA*), and *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511 (CSM) (Reasons, at paragraphs 87 to 89 and 101 to 118).

[64] Rather, the trial judge concludes that the measures contemplated by the Agreement come within concurring jurisdictions. They fall under both the federal jurisdiction over unemployment insurance under subsection 91(2A) and the provincial jurisdictions under subsections 92(13) and (16) and section 93 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] (*Constitution Act, 1867*). Thus, both the federal government and the provinces, including B.C., can legitimately act within the field of activity covered by the Agreement under their respective jurisdictions (Reasons, at paragraphs 146 to 151).

[65] The fact that the benefits and measures contemplated by the Agreement are not provided under a B.C. statute, contrary to the situation in *Lavigne FC*, does not change the fact that employment assistance services provided under the Agreement are within B.C.’s jurisdiction considering the mandate given by the province to the minister who signed the Agreement on its behalf (Reasons, at paragraph 151).

façon hâtive, puisque l’EPBC et le modèle à « guichet unique » ont été introduits après son dépôt (motifs, au paragraphe 83).

[63] Le juge aborde ensuite les plaintes sous l’angle de la partie IV de la LLO, et il se demande si, en vertu de l’Entente, la C.-B. agit « pour [le] compte » des institutions fédérales au sens de l’article 25. Il rejette d’abord l’argument de la FFCB selon lequel le domaine de l’assurance-chômage serait de compétence fédérale exclusive. Il se fonde à cet égard sur *Lavigne CF*, tel que confirmé par *Lavigne CAF* et explique pourquoi, selon lui, les arrêts subséquents de la Cour suprême dans *Renvoi relatif à la Loi sur l’assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669 (*Renvoi LAE*), et *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511 (CSN) n’ont pas pour effet d’écarter ces décisions (motifs, aux paragraphes. 87 à 89 et 101 à 118).

[64] Le juge de première instance conclut plutôt que les mesures visées par l’Entente s’inscrivent à l’intérieur de compétences concurrentes. Elles relèvent à la fois de la compétence du fédéral en matière d’assurance-chômage en vertu du paragraphe 91(2A) et des compétences des provinces en vertu des paragraphes 92(13) et (16) et de l’article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] (la *Loi constitutionnelle de 1867*). Ainsi, tant le fédéral que les provinces, incluant la C.-B., peuvent légitimement agir à l’intérieur du champ d’activité couvert par l’Entente en vertu de leurs compétences respectives (motifs, aux paragraphes 146 à 151).

[65] Le fait que les prestations et mesures visées par l’Entente ne sont pas offertes en vertu d’une loi de la C.-B., contrairement à la situation qui avait cours dans l’affaire *Lavigne CF*, ne change rien au fait que les services d’aide à l’emploi fournis en vertu de l’Entente relèvent de la compétence de la C.-B., compte tenu du mandat donné par la province au ministre qui a signé l’Entente en son nom (motifs, au paragraphe 151).

[66] The trial judge also rejects the Commissioner’s argument that even if there is concurrent jurisdiction, the analysis of the “degree of control” that the federal institutions exercise over B.C. pursuant to the Agreement—following this Court’s analysis in *Desrochers v. Canada (Industry)*, 2006 FCA 374, [2007] 3 F.C.R. 3 (*Desrochers FCA*)—leads to the conclusion that they exercise sufficient control to hold that B.C. is acting “on [their] behalf”. In his view, if control exists, it is essentially financial (Reasons, at paragraphs 90 to 94). The provisions of the Agreement and the manner in which the benefits and measures are administered by B.C. do not support the conclusion that B.C. is acting under the control of the federal institutions (Reasons, at paragraphs 158 to 178).

[67] The trial judge then addresses the question as to whether B.C., by creating and offering its own benefits and measures under the Agreement, is exercising its own legislative authority. He concludes that such is the case (Reasons, at paragraphs 119 to 134) since the “Commission only funds these measures: it does not determine, deliver or administer them” (Reasons, at paragraph 135; see also paragraph 138).

[68] In short, the Agreement is a funding agreement pursuant to which transfer payments are made for the development of the labour market in the province and under which the management of employment assistance services is left under the exclusive control of the province, which provides them in the course of a valid exercise of its own jurisdiction. It follows that B.C. is acting neither “on ... behalf” of the federal institutions nor under their control. Consequently, Part IV of the OLA does not apply to it (Reasons, at paragraphs 180 to 182).

[69] The trial judge then addresses the complaints with Part VII in mind. In his view, there is no doubt that the federal institutions were subject to the obligation set out in Part VII and that this continues to be the case, even in the context of the Agreement. He concludes, however, that according to his interpretation of subsection 41(2) of the OLA and his assessment of the evidence, the federal institutions took sufficient positive measures to meet this obligation (Reasons, at paragraphs 183 to 185).

[66] Le juge de première instance rejette aussi l’argument du Commissaire selon lequel même s’il y a une compétence concurrente, l’analyse du « degré de contrôle » qu’exercent les institutions fédérales sur la C.-B. en vertu de l’Entente — à l’instar de celle à laquelle procède notre Cour dans l’affaire *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, [2007] 3 R.C.F. 3 (*Desrochers CAF*) — mène à la conclusion qu’elles exercent un contrôle suffisant pour conclure que la C.-B. agit « pour leur compte ». Selon lui, si contrôle il y a, il est essentiellement financier (motifs, aux paragraphes 90 à 94). Les dispositions de l’Entente et la façon dont les prestations et mesures sont administrées par la C.-B. ne permettent pas de conclure que la C.-B. agit sous le contrôle des institutions fédérales (motifs, aux paragraphes 158 à 178).

[67] Le juge de première instance aborde ensuite la question de savoir si la C.-B., en créant et en offrant ses propres prestations d’emploi et mesures de soutien au titre de l’Entente, exerce ses propres compétences législatives. Il conclut que c’est le cas (motifs, aux paragraphes 119 à 134) puisque « [l]a Commission ne fait que financer ces mesures : elle ne les détermine pas, ne les délivre pas, ne les administre pas » (motifs, au paragraphe 135; voir aussi le paragraphe 138).

[68] Somme toute, l’Entente est un accord de financement prévoyant des paiements de transfert pour le développement du marché du travail dans la province et par lequel la gestion des services d’aide à l’emploi est laissée sous le contrôle exclusif de la province qui les fournit dans le cadre d’un exercice valide de ses propres compétences. Il s’ensuit que la C.-B. n’agit ni « pour [le] compte » des institutions fédérales et ni sous leur contrôle. Par conséquent, la partie IV de la LLO ne s’applique pas à elle (motifs, aux paragraphes 180 à 182).

[69] Le juge de première instance aborde ensuite les plaintes sous l’angle de la partie VII. Selon lui, il ne fait nul doute que les institutions fédérales étaient assujetties à l’obligation prévue à la partie VII et qu’elles le demeurent à ce jour même dans le contexte de l’Entente. Il conclut cependant, selon son interprétation du paragraphe 41(2) de la LLO et son appréciation de la preuve, que les institutions fédérales ont pris des mesures positives suffisantes pour s’acquitter de cette obligation (motifs, aux paragraphes 183 à 185).

[70] After refusing the Commissioner’s invitation to use the policy adopted by Canadian Heritage (*Guide for Federal Institutions on Part VII (Promotion of English and French) of the Official Languages Act, 2007* (the Guide)) as a tool of statutory interpretation (Reasons, at paragraphs 186 and 187), he summarizes the parties’ arguments (Reasons, at paragraphs 188 to 201). The trial judge begins his analysis by emphasizing the distinction between Part IV and Part VII of the OLA. In his view, Part VII, in contrast with Part IV, enacts duties but does not create corresponding rights (Reasons, at paragraph 204). Moreover, subsection 82(1) does not give Part VII paramountcy over any other legislation, contrary to other parts of the OLA, particularly Part IV (Reasons, at paragraph 205).

[71] The trial judge then turns to the text of subsections 41(1) and (2) of the OLA. In his view, the duty to take “positive measures” (emphasis in original) is undefined and signals that some deference must be given as to the choice of the measures (Reasons, at paragraphs 207–208). Moreover, the measures must be “positive”, that is, meant to have a positive effect. That said, “[t]here is no explicit or implicit threshold in subsection 41(2). The subsection simply imposes the general duty to take ‘positive measures’” (Reasons, at paragraph 210). Moreover, “the qualifier ‘*positives*’ (in the French text) [is used] without providing further clarification or restrictions” (Reasons, at paragraph 213).

[72] The trial judge continues his textual analysis by pointing to the second sentence of subsection 41(2), which makes clear that the implementation of Part VII must be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces (Reasons, at paragraph 218). He goes on to reject the Commissioner’s submission that, in order to meet the obligation under Part VII, federal institutions must be attentive to official language minority communities and must assess the impact of their decisions on those communities. According to the trial judge, this approach was rejected by the Federal Court in *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 999,

[70] Après avoir refusé l’invitation du Commissaire d’utiliser la politique énoncée par Patrimoine Canada (*Guide à l’intention des institutions fédérales sur la Partie VII (Promotion du français et de l’anglais) de la Loi sur les langues officielles, 2007* (le Guide)) comme outil d’interprétation statutaire (motifs, aux paragraphes 186 et 187), il résume les prétentions des parties (motifs, aux paragraphes 188 à 201). Le juge de première instance débute son analyse en insistant sur la distinction entre les parties IV et VII de la LLO. Selon lui, la partie VII, contrairement à la partie IV, prévoit des obligations mais ne crée pas de droits correspondants (motifs, au paragraphe 204). D’ailleurs, le paragraphe 82(1) n’attribue pas à la partie VII la primauté sur toute autre loi, contrairement à d’autres parties de la LLO, notamment la partie IV (motifs, au paragraphe 205).

[71] Le juge de première instance se penche par la suite sur le libellé des paragraphes 41(1) et (2) de la LLO. Selon lui, l’obligation de prendre « des mesures positives » (souligné dans l’original) est indéfinie et emporte une certaine déférence quant aux choix des mesures (motifs, aux paragraphes 207 et 208). Par ailleurs, les mesures doivent être « positives », c’est-à-dire qu’elles sont censées avoir un effet favorable. Ceci étant dit, « [i]l n’y a pas de seuil au paragraphe 41(2), explicite ou implicite; ce que fait le paragraphe, c’est simplement d’imposer l’obligation générale de prendre “des mesures positives” » (motifs, au paragraphe 210). En outre, « le qualificatif “positives” [est employé] sans offrir davantage de précisions ou de caractère contraignant » (motifs, au paragraphe 213).

[72] Le juge de première instance poursuit son analyse textuelle en insistant sur la deuxième phrase du paragraphe 41(2) qui précise que la mise en œuvre de la partie VII doit se faire dans le respect du champ de compétence des provinces (motifs, au paragraphe 218). Il rejette l’argument du Commissaire selon lequel les institutions fédérales, afin d’être en mesure de respecter l’obligation prévue à la partie VII, doivent être à l’écoute des minorités de langues officielles et mesurer l’impact que leurs décisions sont susceptibles d’avoir sur elles. Selon le juge de première instance, la Cour fédérale a rejeté cette approche dans *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada c. Canada (Procureur*

[2012] 2 F.C.R. 23 (*FCFA*) (Reasons, at paragraphs 216, 217 and 242).

[73] The trial judge then turns to subsection 41(3) of the OLA, which provides that the Governor in Council may make regulations “prescribing the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out” (Reasons, at paragraph 219). In his view, the fact that no regulations have been adopted means that the obligation under Part VII lacks the specificity needed to require federal institutions to take specific measures (Reasons, at paragraphs 220 and 221). According to him, this is the view that was expressed by Senator Jean-Robert Gauthier, who sponsored the bill that led to the adoption of *An Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, S.C. 2005, c. 41 (Act to amend the OLA, 2005) (Reasons, at paragraphs 222, 230 to 232 and 293).

[74] In the trial judge’s view, the general duty to act does not create an obligation to take “measures that would directly ensure the vitality of the English and French linguistic minority communities or the advancement of both official languages” (Reasons, at paragraph 226). That obligation would be too specific. Even the corollary duty “to act in such a way so as not to hinder” remains vague and imprecise: “without regulations specifying its scope and scale, subsection 41(2) cannot include the requirement of increased specificity or connection with particular programs or factual situations” (Reasons, at paragraphs 227 and 235; see also paragraphs 249 to 253). Moreover, the obligation under Part VII could not be “directly related to the specific factual framework of the complaint filed with the Commissioner” (Reasons, at paragraph 244).

[75] Finally, the trial judge considers whether, in light of the general obligation under Part VII, the FFCB’s complaint was well founded at the time it was filed, that is, on June 15, 2011 (Reasons, at paragraph 259). On the basis of his reading of the complaint, the negative measures at issue would have been taken by B.C., not by the federal institutions. Specifically, the negative impact on the French linguistic community is attributable to the implementation by the province of the EPBC and its “one-stop shop” model (Reasons, at paragraph 281), neither

*général*), 2010 CF 999, [2012] 2 R.C.F. 23 (*FCFA*) (motifs, aux paragraphes 216, 217 et 242).

[73] Le juge de première instance aborde ensuite le paragraphe 41(3) de la LLO, qui autorise le gouverneur en conseil à « fixer » par règlement, « les modalités d’exécution des obligations que la présente partie impose » (motifs, au paragraphe 219). Selon lui, le fait qu’aucun règlement n’a été édicté à ce jour fait en sorte que l’obligation prévue à la partie VII n’a pas la spécificité requise pour obliger les institutions fédérales à prendre des mesures précises (motifs, aux paragraphes 220 et 221). C’est, selon lui, ce qui se dégage des propos tenus à l’époque par le sénateur Jean-Robert Gauthier, parrain du projet qui a mené à l’adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l’anglais)*, L.C. 2005, ch. 41 (Loi modifiant la LLO, 2005) (motifs, aux paragraphes 222, 230 à 232 et 293).

[74] Selon le juge de première instance, l’obligation générale d’agir n’exige pas que soient prises « des mesures qui mèneraient directement à l’épanouissement des communautés francophones et anglophones minoritaires ou à la promotion des deux langues officielles » (motifs, au paragraphe 226). L’obligation serait alors trop précise. Même l’obligation corollaire « d’agir de façon à ne pas nuire » demeure vague et imprécise : « sans règlement précisant sa portée et son étendue, le paragraphe 41(2) ne saurait emporter l’exigence de spécificité accrue ou de lien avec des programmes ou des situations factuelles particulières » (motifs, aux paragraphes 227 et 235; voir aussi paragraphes 249 à 253). En outre, l’obligation prévue à la partie VII ne pourrait être reliée « directement au cadre factuel précis de la plainte logée au Commissaire » (motifs, au paragraphe 244).

[75] Le juge de première instance se demande enfin si, ayant égard à l’obligation générale prévue à la partie VII, la plainte de la FFCB était bien fondée au moment de son dépôt, soit au 15 juin 2011 (motifs, au paragraphe 259). Selon sa lecture des plaintes, les mesures négatives visées seraient celles prises par la C.-B., et non pas par les institutions fédérales. Plus précisément, l’impact défavorable sur la communauté linguistique francophone serait attribuable à l’instauration par la province de l’EPBC et de son modèle à « guichet unique » (motifs, au paragraphe 281),



of which were in place on June 15, 2011 (Reasons, at paragraphs 282 to 288).

[76] In any event, the trial judge concludes that sufficient positive measures were taken by the federal institutions prior to June 15, 2011. These include the insertion of the consultation clause in Article 5.4 of the Agreement, the consultations that took place thereafter, the guidelines provided by Canadian Heritage and various initiatives taken by ESDC within its institutional mandate. In order to highlight the importance he attributes to these measures, he writes (Reasons, at paragraph 276):

.... There is a vast watershed of measures. The flow starts further upstream with principles and guidelines at the level of Canadian Heritage and ESDC. It cascades downward, subsequently irrigating an array of more local initiatives....

[77] In the trial judge's view, these measures, together with the linguistic clause, contributed "positively to the vitality and development of the French-speaking community in [B.C.]", such that the obligation under Part VII was met (Reasons, at paragraph 260; see also paragraphs 261 to 279).

[78] At the end of his analysis, the trial judge recognizes that these measures do not remedy the specific problem pertaining to B.C.'s decision to do away with the participation of the Francophone organizations. The trial judge also recognizes that positive measures to counter this adverse effect would have contributed even more to the growth and vitality of the Francophone linguistic minority community in B.C. However, in the absence of regulations specifying their obligation under Part VII, the federal institutions could not be sanctioned for their omission (Reasons, at paragraph 268).

[79] The trial judge therefore dismissed the FFCB's application under Part VII. His ultimate conclusion is that "there was no failure to comply... at the time that the FFCB filed its complaint" (Reasons, at paragraph 299).

lesquels n'avaient pas encore vu le jour en date du 15 juin 2011; motifs, aux paragraphes 282 à 288).

[76] Quoi qu'il en soit, le juge de première instance en vient à la conclusion que des mesures positives suffisantes ont été prises par les institutions fédérales, avant le 15 juin 2011. Parmi elles, il y a l'insertion de la clause de consultation à l'article 5.4 de l'Entente, les consultations qui ont eu lieu par la suite, les directives fournies par Patrimoine Canada et les différentes initiatives prises par ESDC dans le cadre de son mandat institutionnel. Pour mettre en relief l'importance qu'il attribue à ces mesures, il écrit (motifs, au paragraphe 276) :

[...] Le bassin de mesures est vaste : il se décline en cascade à plusieurs niveaux, partant plus en amont de directives de principes et d'encadrement au niveau de Patrimoine Canada et d'EDSC pour irriguer par la suite une panoplie d'initiatives plus locales [...]

[77] Selon le juge de première instance, ces mesures, ainsi que la clause linguistique, ont contribué « de façon favorable à l'épanouissement et au développement de la communauté francophone en [C.-B.] » de telle sorte que l'obligation prévue à la partie VII a été respectée (motifs, au paragraphe 260; voir aussi paragraphes 261 à 279).

[78] Le juge de première instance reconnaît en fin d'analyse que ces mesures ne remédient pas au problème précis du désengagement des organismes francophones par la C.-B. Il reconnaît aussi que des mesures positives pour contrer cet effet négatif aurait contribué encore davantage à l'essor et à la vitalité de la minorité linguistique francophone de la C.-B. Cependant, en l'absence d'un règlement précisant les obligations que leur impose la partie VII, les institutions fédérales ne pourraient être sanctionnées pour cette omission (motifs, au paragraphe 268).

[79] Le juge de première instance rejette donc le recours de la FFCB fondé sur la partie VII. Il retient comme constat final « qu'il n'y avait pas de défaut de se conformer [...] au moment du dépôt de la plainte » (motifs, au paragraphe 299).

POSITIONS OF THE PARTIESA. *The appellants and their supporting interveners*

- The FFCB

[80] According to the FFCB, the trial judge erred in law in his application of both Part IV and Part VII. Had he adopted the correct interpretation of either part, he would necessarily have found that the complaints had merit at the time they were filed (memorandum of the FFCB, at paragraphs 66 to 88).

[81] Regarding Part IV, the FFCB submits that the trial judge erred in limiting his analysis to section 25 of the OLA and to the question of whether B.C. was acting under the control of the federal institutions. He was required to also consider subsection 20(1) of the Charter since the purpose of Part IV is to give effect to this provision (memorandum of the FFCB, at paragraphs 13 and 14).

[82] The FFCB relies on *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, (1997), 151 D.L.R. (4th) 577 (*Eldridge*) and *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194 (*DesRochers SCC*) which, it submits, establish the rule that federal institutions cannot avoid their constitutional obligation by entrusting the implementation of a specific federal program to a province. The FFCB contends that this is the precise role assigned to B.C. pursuant to the Agreement, as it must provide the services and measures in a manner consistent with the guidelines of the EIA (memorandum of the FFCB, at paragraphs 15 to 24).

[83] In the alternative, the FFCB, citing paragraph 51 of *Desrochers FCA* in support, maintains that regardless of *Eldridge*, the trial judge should have found that B.C. was acting under the control of the federal institutions given the considerable supervisory authority that they exercised (memorandum of the FFCB, at paragraph 25).

POSITION DES PARTIESA. *Les appelants et les intervenants qui les soutiennent*

- La FFCB

[80] Selon la FFCB, le juge de première instance s'est mépris en droit dans son application de la partie IV autant que de la partie VII. S'il avait adopté la bonne interprétation de l'une ou l'autre de ces parties, il aurait nécessairement conclu que les plaintes étaient bien fondées au moment de leur dépôt (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 66 à 88).

[81] En ce qui a trait à la partie IV, la FFCB maintient que le juge de première instance a fait erreur en ne cadrant son analyse que sur l'article 25 de la LLO et sur la question de savoir si la C.-B. agissait sous le contrôle des institutions fédérales. Il devait aussi se pencher sur le paragraphe 20(1) de la Charte, puisque la partie IV a pour objet de le mettre en œuvre (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 13 et 14).

[82] La FFCB se fonde sur les arrêts *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 1997 CanLII 327 (*Eldridge*) et *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194 (*DesRochers CSC*) qui, selon elle, établissent la règle selon laquelle les institutions fédérales ne peuvent se soustraire à leur obligation constitutionnelle en confiant la mise en œuvre d'un programme fédéral déterminé à une province. La FFCB maintient qu'il s'agit là du rôle que s'est vu confier la C.-B. en vertu de l'Entente, puisqu'elle doit offrir des services et mesures de façon conforme aux lignes directrices de la LAE (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 15 à 24).

[83] Subsidiairement, la FFCB, citant le paragraphe 51 de *Desrochers CAF* à l'appui, soutient que même sans tenir compte d'*Eldridge*, le juge de première instance aurait dû conclure que la C.-B. agissait sous le contrôle des institutions fédérales étant donné le pouvoir de surveillance considérable qu'elles exerçaient (mémoire de la FFCB, au paragraphe 25).

[84] Thus, Part IV applies to B.C. even though it has concurrent constitutional jurisdiction to legislate in matters relating to employment benefits. The trial judge also erred in relying on *Lavigne FC* to establish that B.C. was acting within its own jurisdiction. According to the FFCB, although *Lavigne FC* is authority for the proposition that a section 63 agreement does not constitute a delegation of power to the provinces, it does not follow that “the OLA does not apply to benefits and measures” offered by B.C. pursuant to the Agreement (memorandum of the FFCB, at paragraphs 26 to 29; citing Reasons, at paragraph 95).

[85] Regarding Part VII, the FFCB submits that section 41 of the OLA imposes concrete obligations on federal institutions and establishes parameters that are sufficiently clear to be the subject of review by the courts (memorandum of the FFCB, at paragraph 31).

[86] In this respect, the trial judge erred in concluding that the obligation cast on federal institutions to take positive measures does not impose a specific obligation. He also erred in giving undue weight to the absence of regulations. This approach renders Part VII meaningless since it implies that any step taken by the federal institutions would suffice, regardless of its relationship to the issue raised by a complaint (memorandum of the FFCB, at paragraphs 30 and 36 to 69).

[87] According to the FFCB, the obligation to enhance the vitality of linguistic minority communities requires more than simple consultations; it requires, at minimum, that consideration be given to their needs and concerns. To this end, the obligation set out in section 41 requires federal institutions to adopt mechanisms to verify the impact of the measures taken. Federal institutions may choose these mechanisms, but having none is not an option (memorandum of the FFCB, at paragraphs 40 to 42 and 50 to 54).

[88] Finally, the trial judge should not have limited the scope of Part VII on the basis of his rejection of the ratchet principle, and this, despite the decision of the Ontario Court of Appeal in *Lalonde v. Ontario (Commission de*

[84] Ainsi, la partie IV s’applique à la C.-B. même si elle détient compétence constitutionnelle concurrente pour légiférer en matière de prestations d’emploi. Le juge de première instance se serait appuyé à tort sur l’affaire *Lavigne CF* pour établir que la C.-B. agissait dans son propre champ de compétences. Selon la FFCB, bien que *Lavigne CF* fasse jurisprudence pour établir qu’un accord conclu sous le régime de l’article 63 ne donne pas lieu à une délégation de pouvoir en faveur des provinces, il ne s’ensuit pas que « la LLO ne s’applique pas aux prestations et mesures » offertes par la C.-B. dans le cadre de l’Entente (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 26 à 29; citant les motifs, au paragraphe 95).

[85] En ce qui a trait à la partie VII, la FFCB maintient que l’article 41 de la LLO impose aux institutions fédérales des obligations concrètes et établit des paramètres suffisamment clairs pour être assujettis au contrôle des tribunaux (mémoire de la FFCB, au paragraphe 31).

[86] À cet égard, le juge de première instance s’est mal dirigé en concluant que l’obligation des institutions fédérales de prendre des mesures positives n’impose pas une obligation précise. Il s’est aussi mépris en accordant un poids démesuré à l’absence de réglementation. Cette approche vide la partie VII de son sens puisqu’elle signifie que toute mesure prise par les institutions fédérales suffirait, peu importe sa relation avec l’enjeu soulevé par une plainte (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 30 et 36 à 69).

[87] D’après la FFCB, l’obligation consistant à favoriser l’épanouissement des minorités linguistiques requiert davantage que de simples consultations; elle exige, au minimum, que soient pris en compte leurs besoins et préoccupations. Pour ce faire, l’obligation prévue à l’article 41 impose aux institutions fédérales d’adopter des mécanismes pour vérifier l’impact des mesures prises. Les institutions fédérales ont le choix de ces mécanismes, mais elles ne peuvent décider de ne pas en adopter (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 40 à 42 et 50 à 54).

[88] Enfin, le juge de première instance n’aurait pas dû limiter la portée de la partie VII en fonction de son rejet du principe de l’encliquetage, et ce, malgré la décision de la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *Lalonde*

*restructuration des services de santé*) (2001), 56 O.R. (3d) 505, 208 D.L.R. (4th) 577 (*Lalonde*). The fact that the Charter does not “constitutionalize” the measures taken in order to advance linguistic equality (*Lalonde*, at paragraph 92) does not prevent the enactment of legislation to that effect, and that is precisely what section 41 seeks to achieve in requiring federal institutions to act so as to enhance the vitality of official language minority communities and not hinder them (memorandum of the FFCB, at paragraphs 43 to 49).

[89] As to the relief, the FFCB essentially asks that we remedy the failure of the federal institutions to meet the obligations imposed on them by Parts IV and VII of the OLA. In particular, it proposes that the responsibility of providing services in French be entrusted to Francophone organizations that have a mandate to serve the Francophone community in B.C. and that would take its needs into account (memorandum of the FFCB, at paragraph 91).

- The Commissioner

[90] The Commissioner does not question the trial judge’s findings insofar as Part IV is concerned. As to Part VII, the Commissioner emphasizes that the trial judge’s interpretation renders the Part VII obligation too general to be justiciable. Relying on the administrative policy published by Canadian Heritage and parliamentary debates, the Commissioner maintains that this obligation applies in the context of every decision or initiative taken by a federal institution. Thus, subsection 41(2) imposes an obligation to verify the impact that those decisions and initiatives can have on official language minority communities and counter their negative impact by the adoption of positive measures, if need be (memorandum of the Commissioner, paragraphs 12 to 48).

[91] The Commissioner also refers to subsection 58(1) of the OLA and to *Picard v. Canada (Commissioner of Patents)*, 2010 FC 86, [2011] 2 F.C.R. 192 (*Picard*) to assert that only an analysis of the precise factual situation

*c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577, 2001 CanLII 21164, [2001] O.J. n° 4768 (QL) (*Lalonde*). Le fait que la Charte ne « constitutionnalise » pas les avancées réalisées afin de faire progresser l’égalité des deux langues officielles (*Lalonde*, au paragraphe 92) n’empêche pas le législateur fédéral de légiférer à cette fin, et c’est précisément ce que l’article 41 vise à accomplir en obligeant les institutions fédérales à favoriser l’épanouissement des minorités linguistiques de langues officielles et de ne pas leur nuire (mémoire de la FFCB, aux paragraphes 43 à 49).

[89] Quant à la réparation recherchée, la FFCB nous demande essentiellement de remédier au défaut des institutions fédérales d’acquiescer les obligations que leur imposent les parties IV et VII de la LLO. Notamment, elle propose de confier la responsabilité de l’offre de services en français à des organismes francophones qui ont comme mandat de desservir la communauté francophone en C.-B. et qui tiendrait compte des besoins de cette dernière (mémoire de la FFCB, au paragraphe 91).

- Le Commissaire

[90] Le Commissaire ne remet pas en question les conclusions du juge de première instance en ce qui a trait à la partie IV. À propos de la partie VII, le Commissaire met l’accent sur le fait que l’interprétation du juge de première instance a pour effet de rendre l’obligation prévue à la partie VII trop générale pour qu’elle soit justiciable. S’appuyant sur la politique administrative adoptée par Patrimoine Canada et les débats parlementaires, le Commissaire maintient que cette obligation s’applique dans le contexte de chaque décision ou initiative prise par une institution fédérale. Ainsi, le paragraphe 41(2) impose l’obligation de vérifier l’incidence que ces décisions ou initiatives sont susceptibles d’avoir sur les communautés minoritaires de langues officielles et de remédier aux répercussions négatives par la prise de mesures positives, si nécessaire (mémoire du Commissaire, aux paragraphes 12 à 48).

[91] Le Commissaire renvoie également au paragraphe 58(1) de la LLO et à la décision *Picard c. Canada (Commissaire aux brevets)*, 2010 CF 86, [2011] 2 R.C.F. 192 (*Picard*) pour affirmer que seule une analyse en

underlying a complaint would be consistent with the statutory mandate conferred on the courts by subsection 77(1) of the OLA and consistent with a broad and liberal interpretation of language rights (memorandum of the Commissioner, at paragraphs 49 to 58; citing *Picard*, at paragraph 68).

[92] Finally, the Commissioner is of the view that the government measure targeted by the complaint is the 2008 Agreement and the negative impact that it had on the Francophone community. It follows that facts evidencing this negative impact are relevant, whether they took place before or after the complaint was filed (memorandum of the Commissioner, at paragraphs 76 to 81; citing section 77 of the OLA).

- The AJEFNB

[93] The intervener the AJEFNB generally supports the arguments raised by the appellants. With respect to Part IV, it submits that *Lavigne FC* must be repudiated because that decision allows questions relating to the division of powers to override constitutional obligations regarding language rights (memorandum of the AJEFNB, at paragraphs 65 to 71).

[94] Moreover, *Lavigne FC* would be inconsistent with *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. v. Canada*, 2008 SCC 15, [2008] 1 S.C.R. 383 (*SANB*). According to the AJEFNB, this decision stands for the proposition that as soon as one level of government cooperates with another order of government by acting voluntarily in the areas of jurisdiction of its partner, it is subject to the latter's linguistic obligations. According to the AJEFNB, this is what B.C. does pursuant to the Agreement (memorandum of the AJEFNB, at paragraphs 59 to 64).

- The QCGN

[95] The intervener the QCGN shares the appellants' vision and understanding of the Part VII obligation and insists that this is the only interpretation that is consistent with the principle of substantive equality and the objective set out in paragraph 2(b) of the OLA to give effect to

fonction de la situation factuelle précise qui sous-tend une plainte serait conforme au mandat statutaire conféré aux tribunaux en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO et cadrerait avec une interprétation large et libérale des droits linguistiques (mémoire du Commissaire, aux paragraphes 49 à 58; citant *Picard*, au paragraphe 68).

[92] Enfin, le Commissaire est d'avis que la mesure gouvernementale ciblée par la plainte est l'Entente de 2008 et son impact négatif sur la communauté francophone. C'est donc que les faits qui démontrent cet impact négatif sont pertinents, qu'ils aient eu lieu avant ou après le dépôt de la plainte (mémoire du Commissaire, aux paragraphes 76 à 81; citant l'article 77 de la LLO).

- L'AJEFNB

[93] L'intervenante l'AJEFNB adopte de façon générale les arguments soulevés par les appelants. En ce qui a trait à la partie IV, elle remet en cause *Lavigne CF*. Selon elle, cette décision doit être écartée puisqu'elle permet à des questions portant sur le partage de compétence de faire échec à des obligations constitutionnelles en matière de droits linguistiques (mémoire de l'AJEFNB, aux paragraphes 65 à 71).

[94] Au surplus, *Lavigne CF* serait incompatible avec l'arrêt *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*, 2008 CSC 15, [2008] 1 R.C.S. 383 (*SANB*). Selon l'AJEFNB, cet arrêt établit que dès qu'un ordre de gouvernement coopère avec un autre ordre de gouvernement en agissant volontairement dans les champs de compétence de son partenaire, il est assujéti aux obligations linguistiques de ce dernier. Selon l'AJEFNB, c'est ce que fait la C.-B. en vertu de l'Entente (mémoire de l'AJEFNB, aux paragraphes 59 à 64).

- Le QCGN

[95] L'intervenant le QCGN soutient la vision et la compréhension qu'ont les appelants de l'obligation prévue à la partie VII et insiste qu'il s'agirait de la seule interprétation conforme au principe de progression vers l'égalité réelle et à l'objectif énoncé à l'alinéa 2b) de la

section 16 of the Charter (memorandum of the QCGN, paragraphs 6 to 47).

[96] According to the QCGN, the trial judge erred in concluding that Part VII cannot be used to revive Part IV obligations. On the contrary, Part VII contemplates going beyond Part IV obligations when such an approach is necessary to avoid harm to linguistic minority communities and to comply with the principle of substantive equality (memorandum of the QCGN, at paragraphs 48 to 58; citing Reasons, at paragraph 206).

*B. The respondents and the Attorney General of B.C.*

- ESDC and the Commission

[97] According to the respondents, the trial judge correctly held that the complaint filed by the FFCB was premature. The respondents submit that the complaint did not target the Agreement, but was rather aimed at the anticipated reduction in funding for the Francophone organizations and the fear that services in French would no longer be offered after the introduction of the EPBC (memorandum of the respondents, at paragraphs 35 to 41).

[98] The respondents add that B.C. cannot be made subject to the obligations imposed on the federal institutions under Part IV of the OLA because B.C. is acting within its own jurisdiction. Indeed, although the benefits and measures are funded by the federal institutions, they are designed by B.C. and are not created by the Agreement or by section 63 of the EIA (memorandum of the respondents, at paragraphs 46 to 49).

[99] The absence of provincial legislation authorizing the implementation of the Agreement does not alter the situation in any way, since the benefits and measures are offered pursuant to the explicit mandate given by B.C. to its Minister of Economic Development, as a signatory to the Agreement. Since Parliament's jurisdiction over official languages is ancillary to its areas of legislative authority, B.C. cannot be made subject to the obligations of either the OLA or subsection 20(1) of the Charter (memorandum of the respondents, at paragraphs 50 to

LLO de donner effet à l'article 16 de la Charte (mémoire du QCGN, aux paragraphes 6 à 47).

[96] D'après le QCGN, le juge de première instance a conclu à tort qu'on ne peut faire renaître les obligations de la partie IV sous le couvert de la partie VII. Bien au contraire, lorsqu'une telle démarche est nécessaire pour ne pas nuire aux communautés linguistiques minoritaires et pour respecter le principe de l'égalité réelle, la partie VII envisage d'aller au-delà des obligations de la partie IV (mémoire du QCGN, aux paragraphes 48 à 58; citant les motifs, au paragraphe 206).

*B. Les intimés et le procureur général de la C.-B.*

- ESDC et la Commission

[97] Selon les intimés, c'est à bon droit que le juge de première instance a conclu que la plainte de la FFCB était prématurée. Ils maintiennent que la plainte ne ciblait pas l'Entente, mais visait plutôt la réduction anticipée du financement des organismes francophones et la crainte que les services en français ne soient plus offerts après l'entrée en vigueur de l'EPBC (mémoire des intimés, aux paragraphes 35 à 41).

[98] Les intimés ajoutent que l'on ne peut assujettir la C.-B. aux obligations imposées aux institutions fédérales par la partie IV de la LLO, puisque la C.-B. agit dans son propre champ de compétence. En effet, bien que les prestations et mesures soient financées par les institutions fédérales, elles sont conçues par la C.-B. et ne sont créées ni par l'Entente, ni par l'article 63 de la LAE (mémoire des intimés, aux paragraphes 46 à 49).

[99] L'absence de législation provinciale autorisant la mise en œuvre de l'Entente ne change rien à la situation, puisque les prestations et mesures sont néanmoins offertes en vertu du mandat explicite donné par la C.-B. à son ministre du Développement économique en tant que signataire de l'Entente. La compétence du Parlement fédéral en matière de langues officielles étant accessoire à ses domaines de compétences législatives, on ne peut assujettir la C.-B. ni aux obligations de la LLO ni à celle du paragraphe 20(1) de la Charte (mémoire des intimés,

59; citing *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, 173 D.L.R. (4th) 193 (*Beaulac*), at paragraph 14).

[100] The respondents maintain that the trial judge properly followed the reasoning set out in *Lavigne FC*, since that decision was affirmed on appeal (*Lavigne FCA*) and the facts were essentially the same (memorandum of the respondents, at paragraph 69).

[101] Like the one at issue in *Lavigne FC*, the Agreement is a general funding framework that does not direct B.C. as to what to do. If there are any conditions, they are derived from the federal government's spending power and B.C. is bound only to the extent that it agrees to abide by these conditions. In this context, the suggestion that B.C. is acting on behalf of the respondents disregards the division of powers and would impose on the provinces linguistic obligations that they do not have (memorandum of the respondents, at paragraph 68; reply memorandum of the respondents, at paragraphs 33 to 37).

[102] Regarding Part VII of the OLA and more precisely subsection 41(2), the respondents argue that in requiring federal institutions to take "positive measures" (*des mesures positives* in the French text), Parliament did not intend to dictate the precise measures that they should take or the specific methodology that they should use in order to meet the commitment to enhance the vitality of official language minority communities (memorandum of the respondents, at paragraphs 70 to 74). Nor can the eminently important objective of the OLA be used to transform an obligation of means into an obligation of result (reply memorandum of the respondents, at paragraphs 20 to 26).

[103] In the absence of a regulation made under subsection 41(3) of the OLA, the obligation of federal institutions to take positive measures is subject to no specific terms or conditions. According to the respondents, the important role that the trial judge attributes to regulations respects the hierarchy of norms, and it is rather the courts that would be overstepping their role and usurping the role of the executive if they were to impose specific terms (memorandum of the respondents, at paragraphs 75 to 78; reply memorandum of the respondents, at paragraphs 40 and 41).

aux paragraphes 50 à 59; citant l'arrêt *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, 1999 CanLII 684 (*Beaulac*), au paragraphe 14).

[100] Les intimées soutiennent que le juge de première instance a eu raison de suivre le raisonnement énoncé dans *Lavigne CF*, puisque cette décision a été confirmée en appel (*Lavigne CAF*) et que les faits étaient essentiellement les mêmes (mémoire des intimés, au paragraphe 69).

[101] Comme celle qui était en cause dans *Lavigne CF*, l'Entente n'est qu'un cadre financier général qui ne dicte pas à la C.-B. quoi faire. Dans la mesure où des conditions existent, elles découlent du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et la C.-B. n'est liée par ces conditions que si elle accepte de s'y conformer. Dans un tel contexte, conclure que la C.-B. agit pour le compte des intimés ferait fi du partage des compétences et aurait pour effet d'imposer aux provinces des obligations linguistiques qu'elles n'ont pas (mémoire des intimés, au paragraphe 68; mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 33 à 37).

[102] En ce qui a trait à la partie VII de la LLO et plus précisément au paragraphe 41(2), les intimés soutiennent qu'en exigeant des institutions fédérales qu'elles prennent « des » mesures positives, le législateur n'a pas voulu leur dicter celles qu'elles devraient prendre ni de méthodologie précise pour la mise en œuvre de l'engagement à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles (mémoire des intimés, aux paragraphes 70 à 74). On ne pourrait pas non plus recourir à l'objet éminemment important de la LLO pour transformer une obligation de moyens en une obligation de résultat (mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 20 à 26).

[103] En l'absence d'un règlement adopté en vertu du paragraphe 41(3) de la LLO, l'obligation des institutions fédérales de prendre des mesures positives n'est subordonnée à aucune condition ou modalité précise. Selon les intimés, le rôle important que le juge de première instance attribue au règlement respecte la hiérarchie des normes, et ce sont plutôt les tribunaux qui outrepasseraient leur rôle et usurperaient celui de l'exécutif s'ils imposaient des modalités précises (mémoire des intimés, aux paragraphes 75 à 78; mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 40 et 41).

[104] According to the respondents, the trial judge was correct in rejecting the ratchet principle, since it is inconsistent with the broad discretion afforded to the federal institutions in choosing the appropriate positive measures in each case. The objective of advancing substantive equality does not have the effect of crystallizing the measures taken to the point where they cannot be changed or replaced (memorandum of the respondents, at paragraphs 79 and 80; reply memorandum of the respondents, at paragraphs 12 to 14; citing *Lalonde* and *R. v. MacKenzie*, 2004 NSCA 10, 221 N.S.R. (2d) 51 (*MacKenzie*)).

[105] The trial judge was also correct in holding that sufficient positive measures had been taken by the federal institutions. First, ESDC consulted with members of the B.C. Francophone community both before and after the Agreement was entered into. In addition, a commitment was obtained from B.C. to further consult, which it did, not to mention the many other measures taken, independent of the Agreement (memorandum of the respondents, at paragraphs 82 to 85 and 88, citing Reasons, at paragraphs 260 to 279 and Article 5.4 of the Agreement).

[106] In conclusion, the respondents submit that even if the Court were to find that a violation of the OLA existed at the time the complaint was filed, no remedy should be granted since the failure targeted by the complaint has since been remedied because French-language services that are compliant with the Agreement are now offered in B.C. (memorandum of the respondents, at paragraphs 87 to 91).

- The Attorney General of B.C.

[107] The intervener the Attorney General of B.C. chose not to appear at the hearing of the appeal in Vancouver, but did file a memorandum. The arguments outlined are limited to Part IV and whether B.C. was acting within its own constitutional powers when it entered into and implemented the Agreement.

[108] Specifically, the Attorney General of B.C. argues that the FFCB wrongly asserts that B.C., in implementing

[104] D'après les intimés, le juge de première instance a eu raison de rejeter le principe de l'encliquetage puisqu'il est incompatible avec le large pouvoir discrétionnaire accordé aux institutions fédérales quant au choix des mesures positives à prendre dans chaque cas. L'objectif de favoriser l'égalité réelle n'a pas pour effet de cristalliser les mesures prises au point où on ne pourrait pas les modifier ou les remplacer (mémoire des intimés, aux paragraphes 79 et 80; mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 12 à 14; citant les décisions *Lalonde* et *R. v. MacKenzie*, 2004 NSCA 10, 221 N.S.R. (2d) 51 (*MacKenzie*)).

[105] C'est aussi à bon droit que le juge de première instance a conclu que des mesures positives suffisantes ont été prises par les institutions fédérales. D'abord, EDSC avait consulté les membres de la communauté francophone de la C.-B. en prévision de l'Entente ainsi qu'après sa signature. De plus, on avait obtenu l'engagement de la C.-B. d'effectuer ses propres consultations, lesquelles ont eu lieu, sans compter la panoplie d'autres mesures prises à l'extérieur du cadre de l'Entente (mémoire des intimés, aux paragraphes 82 à 85 et 88; citant les motifs, aux paragraphes 260 à 279 et l'article 5.4 de l'Entente).

[106] Pour conclure, les intimés soutiennent que même si la Cour jugeait qu'une violation de la LLO existait au moment du dépôt de la plainte, aucune réparation ne devrait être accordée puisque les services en français sont aujourd'hui offerts par la C.-B. conformément à l'Entente, remédiant ainsi au défaut qui fait l'objet de la plainte (mémoire des intimés, aux paragraphes 87 à 91).

- Le procureur général de la C.-B.

[107] L'intervenant le procureur général de la C.-B. a choisi de ne pas comparaître lors de l'audition de l'appel à Vancouver, mais a produit un mémoire. Ses arguments se limitent à la partie IV et à la question de savoir si la C.-B. agissait dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels lorsqu'elle a conclu l'Entente et lors de sa mise en œuvre.

[108] En outre, le procureur général de la C.-B. soutient que la FFCB a tort d'affirmer que, par le truchement de



the Agreement, is giving effect to a specific federal program or acting on behalf of the federal institutions. First, the test developed in *Eldridge* is used for determining whether the Charter applies to a private entity, not to a province. Second, the intent behind section 63 of the EIA is not to impose a federal scheme on the provinces, but rather to give them full control over the creation and implementation of benefits and measures in matters of employment assistance (memorandum of the Attorney General of B.C., at paragraphs 12 to 25; citing *Eldridge*, at paragraph 44).

### ANALYSIS AND DECISION

#### *A. Standard of review*

[109] As we are dealing with two appeals, the standard of review established by the Supreme Court in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, is applicable. It follows that questions of law, including the determination of the applicable legal principles, are subject to the standard of correctness while the application of those principles to the facts in issue is subject to the standard of palpable and overriding error in the absence of an extricable legal principle. If the trial judge conducts his analysis on the basis of the wrong legal principle, no deference is owed.

#### *B. Interpretation of language rights*

[110] At the outset of his analysis, the trial judge reviewed the principles of interpretation applicable to language rights (Reasons, at paragraphs 46 to 53). He pointed out that the OLA is a fundamental law that is closely linked to the values and rights set out in the Constitution and, in particular, in subsections 20(1) and 16(1) of the Charter, which deal with language of service and language of work.

[111] Therefore, “in all cases” language rights must be interpreted “purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities” (Reasons, at paragraph 48, citing *Beaulac*, at paragraph 25). That said, the modern approach to statutory

l’Entente, la C.-B. donne effet à un programme fédéral déterminé ou encore qu’elle agit pour le compte des institutions fédérales. D’une part, le critère développé dans l’arrêt *Eldridge* sert à déterminer si la Charte s’applique à une entité privée et non si elle s’applique à une province. D’autre part, l’objet de l’article 63 de la LAE n’est pas d’imposer un régime fédéral aux provinces, mais plutôt de leur octroyer le plein contrôle sur la création et la mise en œuvre des prestations et mesures en matière d’aide à l’emploi (mémoire du procureur général de la C.-B., aux paragraphes 12 à 25; citant *Eldridge*, au paragraphe 44).

### ANALYSE ET DÉCISION

#### *A. Norme de contrôle*

[109] S’agissant de deux appels, les règles établies par la Cour suprême dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 sont applicables. Il s’ensuit que les questions de droit, y compris la détermination des principes juridiques applicables, sont assujetties à la norme de la décision « correcte » alors que l’application de ces principes aux faits en cause est assujettie à la norme de l’erreur manifeste et dominante en l’absence d’un principe juridique facilement isolable. Si le juge de première instance a mal déterminé le principe juridique qui doit guider son analyse, aucune déférence ne lui est due.

#### *B. Interprétation des droits linguistiques*

[110] Le juge de première instance a rappelé en début d’analyse les principes d’interprétation applicables en matière de droits linguistiques (motifs, aux paragraphes 46 à 53). Il a précisé que la LLO est une loi fondamentale étroitement liée aux valeurs et droits prévus par la Constitution et notamment par la Charte à ses paragraphes 20(1) et 16(1), qui traitent de la langue de service et de la langue de travail.

[111] Il s’agit donc « dans tous les cas » d’interpréter les droits linguistiques « en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle » (motifs, au paragraphe 48; citant *Beaulac*, au paragraphe 25). Cela dit, l’approche

interpretation, which requires that the words of an Act be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, its object and the intention of Parliament, continues to apply even with respect to language rights (Reasons, at paragraph 52, citing *Caron v. Alberta*, 2015 SCC 56, [2015] 3 S.C.R. 511, at paragraph 38; *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340, at paragraph 112; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne SCC*), at paragraph 25; *Tran v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 SCC 50, [2017] 2 S.C.R. 289 and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1999), 154 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 21).

[112] The appellants do not question the principles of interpretation so described. Only the trial judge's application of these principles to the legal provisions at issue is challenged on appeal.

#### C. Part IV of the OLA

[113] The obligations set out in Part IV of the OLA, including the obligation to provide services to the public in either official language where demand warrants, apply to the provinces when they act in the name of the federal government, or more specifically "on its behalf" (section 25 of the OLA).

[114] Before the trial judge, the FFCB relied on *Reference re EIA* and *CSN* to argue that B.C. was acting "on ... behalf" of the federal institutions because the measures implemented under the Agreement fall within the exclusive jurisdiction of the federal government in matters relating to unemployment insurance (Reasons, at paragraph 89). Instead, the trial judge concluded that the provincial legislature has concurrent jurisdiction in such matters, citing in support the decision of the Federal Court in *Lavigne FC*, as affirmed by this Court in *Lavigne FCA* (Reasons, at paragraphs 87 to 118).

[115] The Commissioner, for his part, referred to *Desrochers FCA* in an effort to persuade the trial judge

moderne d'interprétation des lois, selon laquelle il faut lire les termes de la loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical des mots de façon harmonieuse avec l'économie de la loi, son objet et l'intention du législateur demeure applicable en matière de droits linguistiques (motifs, au paragraphe 52; citant à l'appui les arrêts *Caron c. Alberta*, 2015 CSC 56, [2015] 3 R.C.S. 511, au paragraphe 38; *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340, au paragraphe 112; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne CSC*), au paragraphe 25; *Tran c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CSC 50, [2017] 2 R.C.S. 289 et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837, au paragraphe 21).

[112] Les appelants ne remettent pas en question cette description des principes d'interprétation applicables en matière de droits linguistiques. Seule l'application qu'en fait le juge de première instance aux dispositions législatives en cause est remise en question.

#### C. Partie IV de la LLO

[113] La partie IV de la LLO et les obligations qu'elle comporte, dont celle d'offrir des services au public dans l'une ou l'autre des deux langues officielles lorsque le nombre le justifie, s'appliquent aux provinces lorsqu'elles agissent au nom ou plus précisément « pour [le] compte » du gouvernement fédéral (article 25 de la LLO).

[114] Devant le juge de première instance, la FFCB a invoqué le *Renvoi LAE* et l'arrêt *CSN* pour faire valoir que la C.-B. agissait « pour [le] compte » des institutions fédérales parce que les mesures mises en œuvre en vertu de l'Entente relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral en matière d'assurance-emploi (motifs, au paragraphe 89). Le juge de première instance a plutôt conclu que le législateur provincial détient une compétence concurrente en la matière et s'en est remis ultimement à la décision de la Cour fédérale dans *Lavigne CF* telle que confirmée par notre Cour dans *Lavigne CAF* (motifs, aux paragraphes 87 à 118).

[115] De son côté, le Commissaire a tenté de convaincre le juge de première instance, en renvoyant à *Desrochers*

that the “degree of control” exercised by the federal institutions over B.C. under the Agreement was sufficient to hold that the province was acting “on ... behalf” of those institutions for the purposes of section 25 of the OLA (Reasons, at paragraph 90). The trial judge rejected this argument pointing out that the federal institutions only supplied the funding and that the benefits and measures were provided by B.C. on its own initiative and under its own constitutional authority. Specifically, it is B.C. that determines, delivers and administers these benefits and measures (Reasons, at paragraph 135) and the province agreed to abide by the conditions set out in the Agreement in the exercise of its own legislative authority under subsections 92(13) and (16) or section 93 of the *Constitution Act, 1867*. Again, the trial judge ultimately relied on *Lavigne FC* and *Lavigne FCA* as well as paragraph 54 of *Desrochers FCA* to conclude that the fact that the federal government provides the funding does not mean that B.C. is acting “on ... behalf” of the federal institutions (Reasons, at paragraphs 158 to 178).

[116] Like the trial judge, we are of the view that *Lavigne FC* and *Lavigne FCA* preclude the application of Part IV. However, the FFCB and the AJEFNB ask that we either repudiate these decisions because they were incorrectly decided or ignore them on the basis that they were overtaken by *Eldridge* and *SANB*.

[117] Like the Federal Court, we are bound by our own decisions unless they are shown to be “manifestly wrong” (*Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370, 220 D.L.R. (4th) 149, [2003] 3 F.C. D-16, at paragraph 10). *Lavigne FC*, upheld by the Court in *Lavigne FCA*, was decided in a context nearly identical to the one at hand and has stood as authority for more than 20 years. Contrary to the assertion made by the FFCB, *Lavigne FC*—at paragraphs 55 and 80 to 83—answers the precise question of whether the OLA applies to benefits and measures provided by a province under the type of agreement at issue in the present case (memorandum of the FFCB, at paragraph 29).

*CAF*, que le « degré de contrôle » exercé par les institutions fédérales sur la C.-B. en vertu de l’Entente était suffisant pour conclure qu’elle agissait « pour [le] compte » de celles-ci toujours pour l’application de l’article 25 de la LLO (motifs, au paragraphe 90). Le juge de première instance a rejeté cet argument indiquant pour l’essentiel que les institutions fédérales ne faisaient que fournir le financement et que les prestations et mesures étaient offertes par la C.-B. de son propre chef et en vertu de ses propres pouvoirs constitutionnels. C’est en effet la C.-B. qui les détermine, les délivre et les administre (motifs, au paragraphe 135). Les conditions énoncées à l’Entente sont respectées par la C.-B. parce qu’elle accepte de s’y assujettir dans l’exercice de sa propre compétence législative en vertu des paragraphes 92(13) et (16) ou de l’article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Encore une fois, le juge de première instance s’en est ultimement remis à *Lavigne CF* et *Lavigne CAF* ainsi qu’au paragraphe 54 de *Desrochers CAF* pour conclure que le simple fait que le gouvernement fédéral fournit le financement ne fait pas en sorte que la C.-B. agit « pour [le] compte » des institutions fédérales (motifs, aux paragraphes 158 à 178).

[116] Comme le juge de première instance, nous sommes d’avis que *Lavigne CF* et *Lavigne CAF* font obstacle à l’application de la partie IV. Toutefois, la FFCB et l’AJEFNB nous demandent de désavouer ces décisions au motif qu’elles sont mal fondées ou de les écarter au motif qu’elles sont incompatibles avec les arrêts *Eldridge* et *SANB*.

[117] Tout comme la Cour fédérale, nous sommes liés par nos propres décisions, à moins qu’il soit démontré qu’elles sont « manifestement erronée[s] » (*Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370, [2002] A.C.F. n° 1375 (QL), [2003] 3 C.F. F-16, au paragraphe 10). La décision *Lavigne CF*, confirmée par notre Cour dans *Lavigne CAF*, a été tranchée dans un contexte quasi-identique et fait autorité depuis plus de 20 ans. Contrairement à ce qu’affirme la FFCB, *Lavigne CF* — à ses paragraphes 55 et 80 à 83 — répond à la question de savoir si la LLO s’applique aux prestations et aux mesures offertes par une province dans le cadre d’une entente sur le développement du marché du travail entre le gouvernement fédéral et une province (mémoire de la FFCB, au paragraphe 29).

[118] Adopting a different tack, the AJEFNB submits that those decisions should not be relied on because Mr. Lavigne, the complainant in *Lavigne FC*, was self-represented. The suggestion is that the Court did not have the benefit of fulsome arguments. The AJEFNB maintains that neither *Eldridge* nor subsection 20(1) of the Charter were brought to the Court's attention and adds that the Commissioner did not appear in that proceeding.

[119] These attempts to cast doubt on the correctness of *Lavigne FC* and *Lavigne FCA* are unpersuasive. While it is true that the Commissioner did not appear, his report was part of the record before the Federal Court, and the recommendation that it embodied was followed by the Court (*Lavigne FC*, at paragraphs 12, 13 and 68). As for subsection 20(1) of the Charter, it was indeed raised in argument and found not to apply because, like B.C. in this case, Quebec was acting on its own account pursuant to the agreement it had entered into (*Lavigne FC*, at paragraphs 52, 95 and 105).

[120] As for *Eldridge*, its relevance is no more apparent today than it was when *Lavigne FC* and *Lavigne FCA* were decided. This is because even if we were to accept that based on *Eldridge*, a federal institution cannot evade its constitutional responsibilities by delegating the exercise of its powers to a province (*Eldridge*, at paragraph 42), that issue does not arise here because B.C. is exercising its own powers under the Agreement (*Lavigne FC*, at paragraphs 71 to 87; *Lavigne FCA*, at paragraph 2). Furthermore, B.C. is not being asked to implement a “specific ... program” of the federal government (*Eldridge*, at paragraph 42). Rather, it is invited to occupy exclusively a field of activity that was previously shared with the federal government.

[121] *SANB* also arises in a context that is completely different from the one at hand. In that case, the federal institution in question—the RCMP—assumed by way of contract the responsibility of providing police services to the province of New Brunswick. That is the context in which it was held that the RCMP was bound by the linguistic obligations imposed by the province for which it was acting. In contrast, B.C. is acting for no one else, and the functions that it assumes fall within its own jurisdiction.

[118] L'AJEFNB prétend en outre que ces décisions ne devraient pas être suivies au motif que M. Lavigne, le plaignant dans *Lavigne CF*, a agi sans l'aide d'un avocat. On laisse ainsi entendre que l'affaire a mal été plaidée. L'AJEFNB précise que l'arrêt *Eldridge* n'a pas été invoqué non plus que le paragraphe 20(1) de la Charte et ajoute que le Commissaire n'a pas comparu dans cette instance.

[119] Ces tentatives de désavouer *Lavigne CF* et *Lavigne CAF* sont peu convaincantes. D'une part, même s'il est vrai que le Commissaire n'a pas comparu, son rapport d'enquête faisait partie du dossier dont disposait la Cour fédérale et la recommandation qu'il comporte a été suivie (*Lavigne CF*, aux paragraphes 12, 13 et 68). Quant au paragraphe 20(1) de la Charte, il a bel et bien été invoqué et son application rejetée au motif que, comme la C.-B. dans la présente affaire, le Québec agissait en son propre nom en vertu de l'entente conclue (*Lavigne CF*, aux paragraphes 52, 95 et 105).

[120] Quant à l'arrêt *Eldridge*, sa pertinence n'est pas plus apparente aujourd'hui qu'elle ne l'était lorsque *Lavigne CF* et *Lavigne CAF* ont été rendues. Ainsi, même si nous acceptons que selon cet arrêt, une institution fédérale ne peut échapper à ses obligations constitutionnelles en confiant l'exercice de ses pouvoirs à des provinces (*Eldridge*, au paragraphe 42), cette question ne se pose pas ici puisque la C.-B. exerce ses propres pouvoirs en vertu de l'Entente (*Lavigne CF*, aux paragraphes 71 à 87; *Lavigne CAF*, au paragraphe 2). De même, la C.-B. n'est pas appelée à mettre en œuvre un « programme déterminé » du gouvernement fédéral (*Eldridge*, au paragraphe 42). Elle occupe plutôt de façon exclusive un champ d'activité qui était auparavant partagé avec le fédéral.

[121] Quant à l'arrêt *SANB*, il se présente aussi dans un contexte complètement différent de celui qui entoure la présente affaire puisque l'institution fédérale en cause — la GRC — avait accepté par contrat la responsabilité d'agir comme corps policier pour la province du Nouveau-Brunswick. C'est dans ce contexte qu'il fut jugé que la GRC devait respecter les obligations linguistiques imposées par la province pour laquelle elle agissait. En revanche, la C.-B. n'agit pour personne d'autre et les fonctions qu'elle assume relèvent de ses propres compétences.

[122] It follows that the alleged inconsistency with the jurisprudence of the Supreme Court does not exist. Without making any assumption about the scope that the Supreme Court might give to its own decisions if it were called upon to pronounce on the matter, those decisions do not allow us to conclude that *Lavigne FC* and *Lavigne FCA* were wrongly decided or that the trial judge erred in holding that he was bound by them.

[123] Therefore, the appeal relating to Part IV of the OLA must fail.

#### D. Part VII of the OLA

[124] This is the first time that this Court is called upon to rule on the interpretation to be given to Part VII in its current form.

[125] Part VII conveys the federal government's commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and sets out the obligation of federal institutions to take positive measures towards that end. The appellants submit that the trial judge's interpretation of this obligation is restrictive to the point that no effect can be given to the federal government's commitment.

[126] It is therefore necessary to determine the meaning to be given to this commitment and to the obligation to take positive measures to deliver on it. To this end, we must read the provisions embodied by Part VII in their entire context, according to the grammatical and ordinary sense of the words, harmoniously with the scheme of the OLA, its object and the intention of Parliament.

- The context surrounding Part VII

[127] The obligation set out in Part VII is part of the Government of Canada's formal commitment to enhancing the vitality and supporting the development of the English and French linguistic minority communities, as an integral part of the two official language communities of Canada, and to fostering full recognition and use of English and French in Canadian society (Preamble to the OLA). This commitment is inspired by the principle

[122] Il s'ensuit que l'incompatibilité alléguée avec les arrêts de la Cour suprême n'existe pas. Sans d'aucune façon présumer de la portée que la Cour suprême pourrait donner à ses propres décisions si elle était appelée à se prononcer, ces décisions ne nous permettent pas de conclure que *Lavigne CF* et *Lavigne CAF* ont été mal décidées ou que le juge de première instance s'est mal dirigé en se déclarant lié par ces décisions.

[123] L'appel portant sur la partie IV de la LLO doit donc être rejeté.

#### D. Partie VII de la LLO

[124] C'est la première fois que notre Cour est appelée à se prononcer sur l'interprétation à donner à la partie VII dans sa forme actuelle.

[125] Cette partie traduit l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones au Canada et énonce l'obligation qu'ont les institutions fédérales de prendre des mesures positives à cette fin. Selon les appelants, l'interprétation qu'a donnée le juge de première instance à cette obligation est restrictive au point d'empêcher qu'effet soit donné à l'engagement du gouvernement fédéral.

[126] Il s'agit donc de cerner le sens à donner à cet engagement et à l'obligation de prendre des mesures positives pour la satisfaire. À cette fin, nous devons lire les dispositions que comportent la partie VII dans leur contexte global, selon le sens ordinaire et grammatical des mots et de façon harmonieuse avec l'économie de la LLO, son objet et l'intention du législateur.

- Le contexte entourant la partie VII

[127] L'obligation prévue à la partie VII s'inscrit dans le cadre de l'engagement formel du gouvernement canadien à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langues officielles du pays, et à appuyer leur développement ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (préambule de la

of the protection of minorities and the advancement of the equality of status and use of English and French set out in subsection 16(3) of the Charter (*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, 161 D.L.R. (4th) 385, at paragraphs 79 to 82; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, 156 D.L.R. (4th) 385, at paragraph 176).

[128] In *Beaulac*, the Supreme Court enshrined the notion of substantive equality in our understanding of the language rights protected by the OLA, but this notion of equality could not at the time be transposed to Part VII of the OLA because the promise that it reflected was political, rather than legal. This Court stated the following in *Canadian Food Inspection Agency v. Forum des maires de la Péninsule acadienne*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276 (*Forum des maires*), five years after *Beaulac* (*Forum des maires*, at paragraph 39):

It is true that the protection of language rights constitutes a fundamental constitutional objective and requires particular vigilance on the part of the courts, and that the courts must generously construe the texts that confer these rights, but it is also necessary that these be rights to protect and not policies to define. [Emphasis added.]

This finding led the Court to conclude, at the time, that Part VII was not justiciable (*Forum des maires*, at paragraph 44).

[129] It is in the wake of this decision that subsections 41(2) and (3) were incorporated into the OLA in November 2005 (Act to amend the OLA, 2005), and that Part VII was added to the provisions of the OLA that may give rise to a court remedy. These amendments address the shortcoming identified in *Forum des maires* and make Part VII justiciable, thereby transforming “policies to define” into “rights to protect”.

- The purpose of subsections 41(1) and (2)

[130] Subsections 41(1) and (2) set out the obligation created by Part VII. There is no need to conduct an extensive search to ascertain their purpose. They faithfully echo

LLO). Cet engagement s’inspire du principe de la protection des minorités et de la progression vers l’égalité de statut et de l’usage des deux langues prévue au paragraphe 16(3) de la Charte (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 1998 CanLII 793, aux paragraphes 79 à 82; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, 1998 CanLII 816, au paragraphe 176).

[128] La Cour suprême dans l’arrêt *Beaulac* a consacré la notion d’égalité réelle dans notre conception des droits linguistiques protégés par la LLO, mais cette notion d’égalité ne pouvait à l’époque se transposer à la partie VII de cette loi, puisque la promesse qu’elle comportait était politique et non pas juridique. Comme l’a expliqué notre Cour dans l’affaire *Agence canadienne de l’inspection des aliments c. Forum des maires de la péninsule acadienne*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276 (*Forum des maires*), cinq ans après l’arrêt *Beaulac* (*Forum des maires*, au paragraphe 39) :

Il est vrai que la protection des droits linguistiques constitue un objectif constitutionnel fondamental et requiert une vigilance particulière de la part des tribunaux et que ces derniers doivent interpréter avec générosité les textes qui confèrent ces droits, mais encore faut-il qu’il s’agisse de droits à protéger et non de politiques à définir. [Non souligné dans l’original.]

Ce constat a mené la Cour à conclure qu’à l’époque, la partie VII n’avait pas force exécutoire (*Forum des maires*, au paragraphe 44).

[129] C’est dans la foulée de cette décision que les paragraphes 41(2) et (3) ont été incorporés à la LLO en novembre 2005 (Loi modifiant la LLO, 2005), et que la partie VII a été ajoutée aux dispositions de la LLO qui sont susceptibles de donner lieu à un recours judiciaire. Ces modifications comblent la lacune mentionnée dans *Forum des maires* et rendent la partie VII justiciable, transformant ainsi des « politiques à définir » en « droits à protéger ».

- L’objet des paragraphes 41(1) et (2)

[130] Ce sont les paragraphes 41(1) et (2) qui énoncent l’obligation créée par la partie VII. Nul besoin d’aller très loin pour connaître leur objet. Ils évoquent de façon

the quasi-constitutional purpose set out in paragraph 2(b) of the OLA, namely, to support the development of English and French linguistic minority communities and advance the equality of the two languages. It is with this purpose in mind that we must interpret subsections 41(1) and (2).

[131] We note that, although Part VII has been subject to judicial oversight since 2005, it was not added to the Parts listed in subsection 82(1) of the OLA that are said to prevail over conflicting provisions of any other Act. This is because, unlike these other parts—namely Part I (Proceedings of Parliament), Part II (Legislative and Other Instruments), Part III (Administration of Justice), Part IV (Communications with and Services to the Public) and Part V (Language of Work)—which provide for specific obligations that the legislator can identify with precision and prioritize, Part VII can be applied to an unlimited number of situations that do not lend themselves to that kind of exercise.

[132] Because it is impossible to identify with any precision the situations in which the obligation set out in Part VII can apply, the legislator left it to the courts to settle any conflict with other legislation. It remains that, like the other parts listed in subsection 82(1), Part VII must be interpreted broadly since it shares the same purpose, namely, to support the development of official language minority communities and to advance the equality of the two languages (paragraph 2(b) of the OLA).

[133] It is helpful to consider the purpose of Part VII in light of the Supreme Court's rich body of case law on language rights. In *Solski (Tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 14, [2005] 1 S.C.R. 201 (*Solski*), the Supreme Court establishes that language rights “cannot be analysed in the abstract, without regard for the historical context of the recognition thereof or for the concerns that the manner in which they are currently applied is meant to address” (*Solski*, at paragraph 5).

fidèle l'objet quasi constitutionnel énoncé à l'alinéa 2b) de la LLO, soit appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et favoriser la progression vers l'égalité des deux langues. C'est avec cet objectif à l'esprit que nous devons interpréter les paragraphes 41(1) et (2).

[131] Nous notons que bien que justiciable depuis 2005, la partie VII n'a pas été ajoutée aux parties énoncées au paragraphe 82(1) dont les dispositions l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi. Ceci s'explique par le fait que contrairement à ces autres parties — soit la partie I (débat et travaux parlementaires); la partie II (actes législatifs et autres); la partie III (administration de la justice); la partie IV (communication avec le public et prestations de services); et la partie V (langue de travail) — lesquelles visent toutes des obligations précises que le législateur est en mesure d'identifier et de prioriser, la partie VII peut trouver application dans un nombre illimité de situations qui ne se prêtent pas à ce genre d'exercice.

[132] C'est l'impossibilité de prévoir les situations dans lesquelles l'obligation prévue à la partie VII est susceptible de trouver application qui explique pourquoi le législateur a laissé aux tribunaux le soin de régler tout conflit avec une autre loi. Il demeure qu'à l'instar des parties de la LLO qui sont énumérées au paragraphe 82(1), la partie VII doit être interprétée avec la même ouverture puisqu'elle partage le même objectif, soit appuyer le développement des minorités de langues officielles et favoriser la promotion vers l'égalité des deux langues (alinéa 2b) de la LLO).

[133] Il est utile de considérer l'objet de la partie VII selon l'éclairage que nous donne la Cour suprême dans sa riche jurisprudence en matière de droits linguistiques. Dans l'arrêt *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14, [2005] 1 R.C.S. 201 (*Solski*), la Cour suprême nous enseigne que l'analyse des droits linguistiques « ne saurait s'effectuer dans l'abstrait, sans égard au contexte qui a conduit à la reconnaissance de ces droits ou aux préoccupations auxquelles leurs modalités d'application actuelles sont censées répondre » (*Solski*, au paragraphe 5).

[134] With this in mind, the concerns that Part VII is meant to address are not unlike those protected by the constitutional entitlement to minority language education (section 23 of the Charter). In *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342, 68 D.L.R. (4th) 69 (*Mahe*), the Supreme Court refers to section 23 of the Charter and explains that it seeks “to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population” (*Mahe*, at page 362).

[135] More recently, in *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678, 447 D.L.R. (4th) 1 (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*), the Supreme Court refers to the purpose of this provision, stating that it “is intended not only to prevent the erosion of official language communities, but also to redress past injustices and promote the development of those communities” (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, at paragraph 15).

[136] To be clear, the constitutional protection under section 23 of the Charter is not the same as that under Part VII of the OLA and the two should not be conflated. Nevertheless, the OLA has a special status and is broad in scope in that it governs situations where “the existence of language communities and the manner in which those communities perceive their future” are in issue (*Solski*, at paragraph 4). Given the crucial role of Part VII in promoting bilingualism (*Lavigne SCC*, at paragraph 23), preventing the erosion of language communities is also part of the objectives that must guide the “positive measures” to be taken under subsection 41(2).

[137] Moreover, since 2005 and unlike the situation that prevailed when *Forum des maires* was decided, these measures must also be guided by the standard of substantive equality (*DesRochers SCC*, at paragraph 31). As recognized by the Supreme Court, substantive equality sometimes requires that the services received by official language minorities be different from those received by the majority. This different treatment is based on the idea that “their particular circumstances and needs” must be

[134] Dans cette perspective, les préoccupations auxquelles la partie VII est censée répondre ne sont pas sans rappeler la protection qu’offre la Constitution en matière d’instruction dans la langue de la minorité (article 23 de la Charte). Dans *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342, 1990 CanLII 133 (*Mahe*), la Cour suprême revient sur l’article 23 de la Charte et explique que celui-ci vise « à maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu’elles représentent et à favoriser l’épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n’est pas parlée par la majorité » (*Mahe*, à la page 362).

[135] Plus récemment, dans l’arrêt *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678, [2020] A.C.S. n° 13 (QL) (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*), la Cour suprême revient sur l’objectif de cet article et précise qu’il « a non seulement pour objet de prévenir l’érosion des communautés linguistiques officielles, mais aussi de remédier aux injustices passées et de favoriser leur épanouissement » (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, au paragraphe 15).

[136] Bien entendu, la protection constitutionnelle accordée par l’article 23 de la Charte n’est pas la même que celle de la partie VII de la LLO et il faut se garder de les confondre. Il n’en demeure pas moins que la LLO a un statut privilégié et une portée considérable, en ce qu’elle encadre des situations qui mettent en jeu « la vie des communautés linguistiques et la perception que celles-ci ont de leur avenir » (*Solski*, au paragraphe 4). Vu le rôle primordial que joue la partie VII dans la promotion du bilinguisme (*Lavigne CSC*, au paragraphe 23), contrer l’érosion des communautés linguistiques fait aussi partie des objectifs qui doivent orienter les « mesures positives » prises en vertu du paragraphe 41(2).

[137] De plus, depuis la modification de 2005 et à la différence de la situation qui avait cours à l’époque de *Forum des maires*, ces mesures doivent également être guidées par la norme de l’égalité réelle (*DesRochers CSC*, au paragraphe 31). Comme le reconnaît la Cour suprême, l’égalité réelle exige parfois que les services que les minorités de langues officielles reçoivent soient différents de ceux reçus par la majorité. Ce traitement différent repose sur l’idée que l’on doit prendre en compte « leur situation



taken into account (*Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3, at paragraph 31).

- The wording of the provisions in Part VII

[138] In our view, an interpretation of Part VII that gives effect to the grammatical and ordinary sense of the words allows for the intended purpose to be achieved.

[139] According to subsection 41(2): “Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation” of the commitment under subsection 41(1), namely “enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities ... and supporting and assisting their development” and “fostering the full recognition and use of both English and French”.

[140] The phrase “has the duty”, or “[i]l incombe” in the French text, is unequivocal. It requires federal institutions to act in order to achieve the purpose set out in paragraph 2(b) and reiterated in subsection 41(1). The reference to “measures” (*des mesures* in the French text) allows federal institutions to choose which measures to take, but the obligation to take measures is not thereby diminished.

[141] The word “ensure” implies an obligation that is ongoing. The obligation to take positive measures applies so long as a federal institution can act towards achieving the intended purpose.

[142] It is by the taking of “positive measures” that federal institutions are invited to act. The intention is to mobilize the federal administration and use it in order to enhance the vitality of official language minority communities through the decisions and initiatives that it is called upon to take. The duty to “enhance” necessarily entails a duty not to harm, as the trial judge acknowledged (Reasons, at paragraphs 227 to 229; see to the same effect *Canada (Official Languages) v. CBC/Radio-Canada*, 2014 FC 849, [2015] 3 F.C.R. 481 (*CBC FC*), at paragraph 33, *revd* on other grounds 2015 FCA 251, [2016] 3 F.C.R. 55).

et leurs besoins particuliers » (*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 31).

- Le libellé des dispositions de la partie VII

[138] Une interprétation de la partie VII qui donne effet au sens usuel et grammatical des mots permet, selon nous, la réalisation de l’objet recherché.

[139] Selon le libellé du paragraphe 41(2), « [i]l incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre » l’engagement énoncé au paragraphe 41(1), soit « favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones [...] et [...] appuyer leur développement, ainsi qu[e] promouvoir la pleine reconnaissance et l’usage du français et de l’anglais ».

[140] Les mots « [i]l incombe », — « *has the duty* » dans le texte anglais — sont non équivoques. Ils obligent les institutions fédérales à agir pour atteindre l’objectif énoncé à l’alinéa 2b) et reproduit au paragraphe 41(1). L’allusion à « *des mesures* » laisse aux institutions fédérales le choix des mesures qui seront mises de l’avant, mais l’obligation de mettre des mesures de l’avant n’est pas amoindrie pour autant.

[141] Le mot « veiller » évoque une obligation qui est continue. L’obligation de prendre des mesures positives s’applique tant et aussi longtemps qu’une institution fédérale peut agir afin d’atteindre l’objectif envisagé.

[142] C’est par la prise de « mesures positives » que les institutions fédérales sont invitées à agir. L’intention est de mobiliser l’administration fédérale et de l’utiliser afin de favoriser l’épanouissement des minorités de langues officielles dans le cadre des décisions et initiatives qu’elle est appelée à prendre. L’obligation de « favoriser » emporte nécessairement celle de ne pas nuire, comme le reconnaît le juge de première instance (motifs, aux paragraphes 227 à 229; voir au même effet la décision *Canada (Langues officielles) c. CBC/Radio-Canada*, 2014 CF 849, [2015] 3 R.C.F. 481 (*Radio-Canada CF*), au paragraphe 33, *inf.* pour d’autres motifs par 2015 CAF 251, [2016] 3 R.C.F. 55).

[143] The last sentence of subsection 41(2) specifies, for greater certainty, that the implementation of positive measures must be carried out while respecting the jurisdiction of the provinces. It goes without saying that the federal government can only regulate official languages in areas that are within its jurisdiction. We note that in the present case, any obligation set out in the Agreement in order to enhance the vitality of the French linguistic minority community—for example, B.C.’s obligation to consult regarding the measures that it adopts—is binding on the province only because it has agreed to comply.

[144] Lastly, subsection 41(3) allows the Governor in Council to make regulations “prescribing the manner in which any duties of [federal] institutions under [Part VII] are to be carried out”. The wording contemplates the making of regulations to guide the implementation of the obligation set out in Part VII, if the executive considers it useful to do so. Moreover, it is clear from the text of subsection 41(2) that the obligation arises under that provision and exists independently of the adoption of a regulation.

- The interpretation of the trial judge

[145] The trial judge’s interpretation of Part VII essentially renders it meaningless. In his view, “section 41 does not impose specific and particular duties” (Reasons, at paragraph 216), and in the absence of a regulation specifying the “general duty” to take positive measures, this duty lacks the specificity that it could and should have (Reasons, at paragraph 221). It follows that the implementation of “some positive measures” is sufficient to meet the obligation set out in Part VII (Reasons, at paragraph 240), and that there is no “minimum ... threshold” to meet (Reasons, at paragraph 250). In particular, positive measures cannot be aimed at countering the adverse effect of a specific government program or of a particular initiative because such an approach would give the obligation a degree of specificity beyond its general scope. Moreover, this would encroach on the discretion given to federal institutions under subsection 41(2) to adopt positive measures of their choice (Reasons, at paragraph 244). Again, only a regulation could allow for a particular program or a specific situation to be targeted by a complaint (Reasons, at paragraph 248).

[143] La dernière phrase du paragraphe 41(2) précise, par souci de certitude accrue, que la mise en œuvre des mesures positives doit se faire dans le respect des champs de compétence des provinces. Il va de soi que le gouvernement fédéral ne peut réglementer les langues officielles qu’à l’intérieur de ses champs de compétence. Nous précisons qu’en l’occurrence, toute obligation énoncée dans l’Entente afin de favoriser l’épanouissement de la minorité linguistique francophone — par exemple, l’obligation qu’a la C.-B. de consulter quant aux mesures qu’elle met de l’avant — s’impose à la province seulement dans la mesure où elle a accepté de s’y assujettir.

[144] Enfin, le paragraphe 41(3) permet au gouverneur en conseil de fixer par règlement « les modalités d’exécution des obligations [que la partie VII] impose [aux institutions fédérales] ». Le libellé envisage la prise de règlement afin de circonscrire la mise en œuvre de l’obligation prévue à la partie VII, si l’exécutif croit utile de le faire. En outre, il est clair selon le libellé du paragraphe 41(2) que l’obligation émane de cette disposition et que son existence ne dépend pas de l’adoption d’un règlement.

- L’interprétation du juge de première instance

[145] Le juge de première instance fait une interprétation de la partie VII qui la vide de tout son sens. Selon lui, « l’article 41 n’impose pas d’obligations précises et particulières » (motifs, au paragraphe 216) et en l’absence d’un règlement précisant « l’obligation générale » de prendre des mesures positives, cette obligation n’a pas la spécificité qu’elle pourrait et devrait avoir (motifs, au paragraphe 221). Il s’ensuit que la mise en œuvre « de mesures positives quelconques » suffit pour satisfaire à l’obligation prévue à la partie VII (motifs, au paragraphe 240) et qu’il n’y a pas « de seuil minimal » à respecter (motifs, au paragraphe 250). De façon plus particulière, des mesures positives ne pourraient avoir comme but de contrer l’effet négatif d’un programme gouvernemental précis ou d’une initiative particulière, car une telle démarche emporte un degré de spécificité qui va au-delà de la portée générale de l’obligation. En outre, ceci retirerait aux institutions fédérales la marge de manœuvre que leur donne le paragraphe 41(2) de mettre de l’avant des mesures positives de leur choix (motifs, au paragraphe 244). Encore une fois, seul un règlement

[146] With all due respect to the trial judge, his interpretation of Part VII departs from its text, ignores its purpose and gives the regulation a significance that the legislator did not contemplate.

[147] Parliament may delegate to the Governor in Council (the executive) the power to impose an obligation by regulation, but this is not the approach set out in Part VII. As the text indicates, the obligation to take positive measures is derived from the OLA itself, and it is the manner in which this obligation is to be carried out that the Governor in Council “may” prescribe by regulation. The obligation to enhance the vitality of linguistic minority communities contemplates concrete actions, recognizable on the basis of the intended purpose, without the need for further specification by way of a regulation.

[148] The trial judge construes the remarks made by Senator Jean-Robert Gauthier before the Standing Senatorial Committee on Official Languages on March 11, 2004, as going the other way. In particular, he cites the following passage (Reasons, at paragraph 232, citing *Forum des maires*, at paragraph 44):

At the present time, there are no regulations governing Part VII of the *Official Languages Act*. Consequently, there are none for section 41. Having legislation without regulations is like having a watchdog with no teeth, or such a tiny one that no one could take it seriously. The law must be enforceable, and of course must therefore have regulations. [Emphasis added by the trial judge.]

[149] The meaning to be given to Part VII does not depend on the opinion given by Senator Gauthier, but his view is of interest given the crucial role that he played in bringing about the 2005 amendment (see in this regard *Forum des maires*, at paragraph 44). We agree with the Commissioner that Senator Gauthier cannot be taken to have said that a regulation was necessary in order to give effect to the obligation set out in Part VII. We note in particular the later passage to which the Commissioner refers at paragraph 61 of his memorandum:

pourrait permettre qu’un programme particulier ou une situation précise soit ciblé par une plainte (motifs, au paragraphe 248).

[146] Sauf le respect que nous devons au juge de première instance, l’interprétation qu’il fait de la partie VII s’éloigne de son libellé, ne tient pas compte de l’objet recherché et donne au règlement une vocation que le législateur n’entendait pas lui donner.

[147] Le législateur peut déléguer au gouverneur en conseil (l’exécutif) le pouvoir d’imposer une obligation par règlement, mais ce n’est pas l’approche retenue à la partie VII. Comme le libellé l’indique, l’obligation de prendre des mesures positives est issue de la LLO elle-même et ce sont les modalités d’exécution de l’obligation ainsi créée que le gouverneur en conseil « peut » fixer par règlement. L’obligation de favoriser l’épanouissement des minorités de langues officielles fait appel à des gestes concrets, reconnaissables en fonction de l’objet recherché, sans qu’il soit nécessaire de les préciser de façon plus ample par règlement.

[148] Le juge de première instance interprète les propos tenus par le sénateur Jean-Robert Gauthier devant le comité sénatorial permanent des langues officielles le 11 mars 2004 comme allant dans le sens contraire. Il cite en particulier le passage suivant (motifs, au paragraphe 232, citant *Forum des maires*, au paragraphe 44) :

Présentement, aucun règlement ne régit la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Par conséquent, il n’y en a aucun pour l’article 41. Une loi sans règlement est un chien de garde qui n’a pas de dents ou un chien de poche, comme on disait autrefois. Il faut donner à la loi un pouvoir exécutoire accompagné, bien sûr, de règlements. [Soulignement ajouté par le juge de première instance.]

[149] Le sens à donner à la partie VII ne dépend pas de l’opinion qu’a pu exprimer le sénateur Gauthier sur le sujet, mais son opinion est d’intérêt considérant le rôle de premier plan qu’il a joué pour faire adopter la modification de 2005 (voir à cet égard *Forum des maires*, au paragraphe 44). Nous abondons dans le sens du Commissaire lorsqu’il affirme qu’on ne peut faire dire au sénateur Gauthier, selon les propos qu’il a tenus, qu’un règlement était nécessaire afin de donner effet à l’obligation prévue à la partie VII. Nous soulignons en particulier le passage

I think it might be useful to state that the amendment seeks only to clarify the government's power to pass regulations. Part VII is the only part of the act that does not give the government the explicit power to pass regulations. Even Part VI, which deals with equitable participation, refers to the government's commitment, as does Part VII. The purpose of my amendment is to correct this omission from the act. ... This is a discretionary power. The government is not required to pass any regulations.  
[Emphasis added by the Commissioner.]

[150] In our view, a full reading of Senator Gauthier's statements does not support the trial judge's assessment of this position.

[151] More significantly, the suggestion that a regulation is required in order for specific measures to be taken would bring the obligation set out in Part VII to a standstill and defeat its purpose rather than contribute to its achievement. The text of subsection 41(3) allows for a reading that achieves the intended purpose.

[152] The suggestion that this obligation cannot target "a federal institution's program, [a] decision-making process, [a] particular initiative, or ... a specific factual situation that may have been the subject of a complaint" (Reasons, at paragraph 250) is no more defensible. Indeed, it is mostly if not exclusively in the context of a specific factual situation that questions can arise as to whether the obligation to enhance the vitality of official language minority communities has been met. Again, the trial judge's interpretation of Part VII would render it ineffective.

[153] This interpretation is also in direct conflict with subsection 58(1) of the OLA, which requires that any complaint alleging a failure to comply with the OLA, including Part VII, must refer to the "particular instance or case" underlying the alleged breach. The courts called upon to hear applications arising from a complaint must be able to render a decision in light of the specific violations of Part VII that are being alleged, since it is the

subséquent auquel le Commissaire fait référence au paragraphe 61 de son mémoire :

Je crois qu'il pourrait être utile de préciser que cet amendement vise seulement à clarifier le pouvoir du gouvernement d'adopter un règlement. La partie VII est la seule partie de la loi qui ne confère pas au gouvernement le pouvoir explicite d'adopter un règlement. Même la partie VI porte sur la participation équitable et parle d'un engagement du gouvernement, comme à la partie VII. Mon amendement vise à combler une lacune de la loi. [...] Il s'agit bien d'un pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement n'est pas obligé d'adopter un règlement. [Soulignement ajouté par le Commissaire.]

[150] Selon nous, une lecture intégrale des propos du sénateur Gauthier ne soutient pas celle qu'en fait le juge de première instance.

[151] De façon plus significative, la thèse selon laquelle un règlement serait nécessaire pour permettre que des mesures précises soient prises aurait pour effet de paralyser l'obligation prévue à la partie VII et de contrecarrer son objet plutôt que de favoriser sa réalisation. Le libellé du paragraphe 41(3) donne ouverture à une lecture qui permet la réalisation de l'objet recherché.

[152] La thèse selon laquelle cette obligation ne pourrait cibler « un programme, un processus décisionnel ou une initiative particulière d'une institution fédérale, ou [même] une situation factuelle précise qui aura pu faire l'objet d'une plainte » (motifs, au paragraphe 250), est également indéfendable. En effet, c'est surtout sinon toujours dans le contexte d'une situation factuelle précise que les questions entourant le respect de l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles sont susceptibles de se poser. Encore une fois, l'interprétation que fait le juge de première instance de la partie VII la priverait de ses effets.

[153] Cette interprétation se heurte aussi de plein fouet au paragraphe 58(1) de la LLO, qui exige que toute plainte alléguant un manquement à la LLO, notamment à sa partie VII, fasse état du « cas précis » qui sous-tend le manquement allégué. Les tribunaux habilités à entendre un recours découlant d'une plainte doivent pouvoir trancher le litige à la lumière de violations précises de la partie VII, puisque c'est le bien-fondé de la plainte qui fait

merit of the complaint that is the subject of an application under subsection 77(1). It is difficult to conceive how courts could rule on a Part VII complaint otherwise than on the basis of the specific violation that it alleges. Only an interpretation that disregards the purpose of Part VII could allow for the obligation that it imposes to be assessed without taking into account the particular facts that underlie a complaint.

[154] Beyond the inconsistency it creates, the interpretation proposed by the trial judge is contrary to *Picard*, one of two other Federal Court decisions dealing with the Part VII obligation (apart from *CBC FC*). In that case, Justice Tremblay-Lamer explains why the merits of a complaint filed pursuant to Part VII must be determined on the basis of a particular decision rather than on the basis of the general policy of the federal institution in question (*Picard*, at paragraph 68):

However, I believe that the courts must limit themselves to the factual circumstances relating to a particular decision rather than examining the government's entire language policy every time an application under Part VII is brought before them. The courts are simply not equipped to assess the government's language policy as a whole: that assessment is political in nature. Parliament is in a better position than the courts to make that assessment. However, the courts are used to ruling concerning the factual circumstances relating to a particular decision, and it is logical to assume that by creating a legal remedy for violations of Part VII, Parliament intended precisely to call on their expertise in the matter.

[155] The trial judge attempts to distinguish this decision on the basis that unlike the case before him, the federal institution in *Picard* (the Patent Office) had not taken any positive measures and had done nothing to fulfill the Part VII obligation (Reasons, at paragraph 247, see also at paragraph 226). Yet, Justice Tremblay-Lamer does not allude to an absence of positive measures; she analyzes the one proposed by the federal institution—making available abstracts of patent applications in the other official language—and concludes that this measure was insufficient to meet the obligation set out in Part VII (*Picard*, at paragraphs 12, 62, 63 and 69). It follows that the distinction made by the trial judge did not allow him

l'objet du recours judiciaire prévu au paragraphe 77(1). Il est difficile de concevoir comment les tribunaux pourraient se prononcer sur une plainte en vertu de la partie VII autrement qu'en vertu de la violation précise qu'elle allègue. Seule une interprétation qui ne tient pas compte de l'objet de la partie VII pourrait permettre que l'obligation qu'elle comporte soit évaluée sans égard aux faits particuliers évoqués au soutien d'une plainte.

[154] Au-delà de l'incohérence qu'elle génère, l'interprétation proposée par le juge de première instance va à l'encontre de *Picard*, l'une de deux autres décisions rendues par la Cour fédérale portant sur l'obligation prévue à la partie VII (mis à part *Radio-Canada CF*). Dans cette affaire, la juge Tremblay-Lamer explique pourquoi le bien-fondé d'une plainte déposée en vertu de la partie VII doit être déterminé en fonction d'une décision particulière plutôt qu'en fonction de la politique générale de l'institution fédérale en cause (*Picard*, au paragraphe 68) :

J'estime cependant que les tribunaux doivent se limiter aux circonstances factuelles relatives à une décision particulière plutôt qu'examiner l'ensemble de la politique linguistique du gouvernement à chaque fois qu'ils sont saisis d'un recours fondé sur la partie VII. Les tribunaux ne sont tout simplement pas équipés pour évaluer l'ensemble de la politique linguistique gouvernementale : une telle évaluation est de nature politique. Le Parlement est mieux situé que les tribunaux pour l'émettre. Par contre, les tribunaux ont l'habitude de se prononcer sur les circonstances factuelles relatives à une décision particulière, et il est logique de supposer qu'en créant un recours juridique pour des atteintes à la partie VII, le Parlement voulait justement faire appel à leur expertise en la matière.

[155] Le juge de première instance a tenté de distinguer cette décision au motif que, contrairement à l'affaire devant lui, l'institution fédérale en cause dans *Picard* (le Bureau des brevets) n'avait pris aucune mesure positive et rien fait pour satisfaire à l'obligation prévue à la partie VII (motifs, au paragraphe 247; voir aussi le paragraphe 226). Pourtant, non seulement la juge Tremblay-Lamer ne fait pas allusion à une absence de mesure positive, elle analyse celle que l'institution fédérale se proposait de prendre — la production d'un abrégé des demandes de brevet dans l'autre langue officielle — et conclut que cette mesure était insuffisante pour satisfaire à l'obligation prévue à la partie VII (*Picard*, aux paragraphes 12, 62, 63 et 69).

to bypass *Picard*. This decision stands squarely in his way and gives the Part VII obligation a meaning that is diametrically opposed to the one that he gave.

[156] The trial judge also relies on the other Federal Court decision dealing with Part VII as it now reads—*FCFA*—to conclude that section 41 does not require federal institutions to consider the impact that their decisions may have on official language minority communities (Reasons, at paragraphs 216, 217 and 242). *FCFA*, however, does not stand for that proposition.

[157] *FCFA* deals with whether Part VII, and in particular subsection 41(2), imposed on Statistics Canada the obligation to use the long-form questionnaire in conducting the 2011 census. This questionnaire had five questions regarding language, rather than the short-form one, which had only three. The premise for the application made in that case was that only the mandatory long-form questionnaire could provide the federal institutions with the reliable data that was necessary to allow them to take positive measures in conformity with their Part VII obligation (*FCFA*, at paragraphs 28 and 29).

[158] Justice Boivin, sitting then as a member of the Federal Court, rejected the premise that data from the short-form questionnaire “will be unreliable to the point of being unusable” (*FCFA*, at paragraph 35). After making this finding, he went on to conclude that Part VII did not require Statistics Canada to use the long-form questionnaire in order to meet the obligation set out in Part VII. According to that reasoning, it is clear that if Justice Boivin had found that the short-form questionnaire did not provide federal institutions with sufficient information to allow them to take positive measures, he would have required that the long-form questionnaire be used.

[159] Our interpretation of the obligation under Part VII indeed requires federal institutions to be aware of and attentive to the needs of official language minority communities across the country and to consider the impact that

Il s’ensuit que la distinction retenue par le juge de première instance ne lui permettait pas d’outrepasser *Picard*. Cette décision se situe à la croisée de son chemin et donne à l’obligation prévue à la partie VII un sens qui est diamétralement opposé au sien.

[156] Le juge de première instance se fonde sur l’autre décision de la Cour fédérale portant sur la partie VII dans sa forme actuelle — *FCFA* — pour affirmer que l’article 41 n’oblige pas les institutions fédérales à considérer l’impact que leurs décisions sont susceptibles d’avoir sur les minorités de langues officielles (motifs, aux paragraphes 216, 217 et 242). *FCFA* va plutôt dans le sens contraire.

[157] *FCFA* porte sur la question de savoir si la partie VII, plus particulièrement le paragraphe 41(2), imposait à Statistique Canada l’obligation d’utiliser, dans le cadre du recensement de 2011, le questionnaire long, qui comportait cinq questions relatives à la langue, plutôt que le court, qui n’en comportait que trois. La prémisse du recours engagé dans cette affaire était que seul le questionnaire long dans sa forme obligatoire pouvait procurer aux institutions fédérales les données fiables nécessaires pour leur permettre de prendre des mesures positives conformément à l’obligation que leur impose la partie VII (*FCFA*, aux paragraphes 28 et 29).

[158] Le juge Boivin, alors membre de la Cour fédérale, a rejeté la prémisse selon laquelle les données issues du questionnaire court ne « seront pas fiables au point qu’elles seront inutilisables » (*FCFA*, au paragraphe 35). C’est après avoir tiré cette conclusion qu’il a jugé que la partie VII n’obligeait pas Statistique Canada à avoir recours au questionnaire long afin de se conformer à l’obligation prévue à la partie VII. Il est clair, selon le raisonnement avancé, que si le juge Boivin avait conclu que le questionnaire court n’informait pas suffisamment l’administration fédérale pour permettre la prise de mesures positives, il aurait exigé que le questionnaire long soit utilisé.

[159] L’interprétation que nous donnons à l’obligation prévue à la partie VII exige en effet que les institutions fédérales soient à l’écoute et attentives aux besoins des minorités de langues officielles aux quatre coins du pays

the decisions that they are called upon to take may have on these communities. Only then can federal institutions be in a position to act in order to enhance the vitality of official language minority communities. This interpretation coincides with Canadian Heritage's understanding of the Part VII obligation as evidenced by the Guide that it publishes for federal institutions. According to the version of the Guide that was in force in 2008, when the Agreement was signed, federal institutions were to, among other things:

- make employees aware of the needs of official language minority communities (at page 10);
- determine whether the policies and programs have an impact on these communities, including the devolution of services (at page 11);
- ask themselves certain key questions about the potential impact on these communities when making decisions such as abolishing a program or eliminating a service point (at page 12);
- if it has been established that the initiative could have a negative impact on these communities, and if the decision to take this initiative is maintained, identify which measures are planned to counteract any disadvantages (at page 12);
- if the initiative is likely to involve other levels of government, identify the actions that can be taken to ensure the third party's commitment to fostering the development of these communities (at page 13).

[160] The new version of the Guide published on May 30, 2019, invites federal institutions to abide by essentially the same requirements. However, a notice to the reader inserted in order to acknowledge the binding effect of the decision of the trial judge, points out that the indicated measures go beyond the scope of section 41 of the OLA.

[161] The trial judge rejected the Guide, holding that it was evidence that the Commissioner, as an intervener, could not file. We are of the view that the Guide expresses an opinion that could have informed his decision. Although by no means determinative, the opinion of the government entity responsible for the administration of the law that gives rise to an issue of statutory interpretation is

et s'interrogent sur l'impact que les décisions qu'elles sont appelées à prendre peuvent avoir sur ces minorités. Les institutions fédérales ne pourraient autrement être en mesure d'agir de façon à favoriser l'épanouissement des minorités de langues officielles. Cette interprétation coïncide avec celle que fait Patrimoine Canada de l'obligation prévue à la partie VII dans le Guide publié à l'intention des institutions fédérales. Selon la version du Guide qui était en vigueur en 2008 lors de la signature de l'Entente, les institutions fédérales devaient notamment :

- sensibiliser les employés aux besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire (page 11);
- déterminer si les politiques et les programmes ont une incidence sur ces communautés, y compris lors de la dévolution des services (page 11);
- se questionner sur les incidences que pourrait avoir l'abolition d'un programme, ou l'élimination d'un point de service sur ces communautés (page 12);
- s'il est déterminé que l'initiative pourrait avoir une incidence négative sur ces communautés et la décision de prendre l'initiative est maintenue, identifier les mesures aptes à remédier aux inconvénients (page 13);
- si l'initiative fait appel à d'autres ordres de gouvernement, identifier les actions qui peuvent être prises pour obtenir de ces tiers l'engagement qui favorisera ces communautés (page 13).

[160] La nouvelle version du Guide publiée le 30 mai 2019 invite les institutions fédérales à se conformer essentiellement aux mêmes exigences. Elle comporte cependant un avis au lecteur, inséré afin de reconnaître l'effet contraignant du jugement du juge de première instance et précisant que les mesures indiquées vont au-delà de ce qui est prescrit par l'article 41 de la LLO.

[161] Le juge de première instance a écarté le Guide, jugeant qu'il s'agissait d'un élément de preuve que le Commissaire ne pouvait produire en sa qualité d'intervenant. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une opinion dont il aurait eu intérêt à prendre connaissance. Sans d'aucune façon être déterminante, l'opinion de l'entité gouvernementale responsable de l'application de la loi qui donne

often consulted by the courts as an interpretive aid (*FN. (Re)*, 2000 SCC 35, [2000] 1 S.C.R. 880, at paragraphs 25 and 26; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, (1983), 144 D.L.R. (3d) 193, at page 37 S.C.R.; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254, 133 D.L.R. (4th) 289, at paragraphs 23, 25 and 27). In the case at hand, Canadian Heritage's understanding of the Part VII obligation and the measures set out in the Guide in order to comply with it reflect the point of view of the entity responsible for its application (sections 42 and 43 of the OLA).

[162] These measures are elaborated by reference to the objective sought, namely, enhancing the vitality of official language minority communities. They are consistent with the purpose of the OLA—supporting the development of these communities—a consideration that becomes particularly important when interpreting quasi-constitutional provisions (*Canada (Attorney General) v. Viola* (1990), [1991] 1 F.C. 373, (1990), 123 N.R. 83 (C.A.), at page 386 [of F.C.]; *Lavigne SCC*, at paragraph 23). The interpretation of Part VII that led Canadian Heritage to adopt these measures is also consistent with the grammatical and ordinary sense of the words and takes the legislative context into account.

[163] As suggested by the Commissioner, when interpreted this way, the obligation set out in Part VII lends itself to a two-step analysis. Federal institutions must first be sensitive to the particular circumstances of the country's various official language minority communities and determine the impact that the decisions and initiatives that they are called upon to take may have on those communities. Second, federal institutions must, when implementing their decisions and initiatives, act, to the extent possible, to enhance the vitality of these communities; or where these decisions and initiatives are susceptible of having a negative impact, act, to the extent possible, to counter or mitigate these negative repercussions.

[164] It is with this approach in mind that the conduct of the federal institutions should be assessed in order to determine whether the complaints are well founded.

lieu à controverse quant à son interprétation est fréquemment consultée par les tribunaux comme outil d'interprétation (*FN. (Re)*, 2000 CSC 35, [2000] 1 R.C.S. 880, 2000 CanLII 35, aux paragraphes 25 et 26; *Nowegijick c. la Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la page 37, 1983 CanLII 18; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254, 1996 CanLII 217, aux paragraphes 23, 25 et 27). En l'occurrence, la compréhension qu'a Patrimoine Canada de l'obligation prévue à la partie VII et les mesures énoncées pour s'y conformer reflète le point de vue de l'entité responsable de son application (articles 42 et 43 de la LLO).

[162] Ces mesures sont élaborées en fonction du but recherché, soit l'épanouissement des minorités de langues officielles. Elles cadrent aussi avec l'objet de la LLO — appuyer le développement de ces minorités — une considération qui prend une importance particulière lorsqu'il s'agit d'interpréter des dispositions de nature quasi constitutionnelle (*Canada (Procureur général) c. Viola* (1990), [1991] 1 C.F. 373, à la page 386, [1990] A.C.F. n° 1052 (C.A.); *Lavigne CSC*, au paragraphe 23). L'interprétation de la partie VII qui a amené Patrimoine Canada à adopter ces mesures est aussi conforme au sens ordinaire et grammatical des mots en plus de tenir compte du contexte législatif.

[163] Comme le suggère le Commissaire, l'obligation prévue à la partie VII ainsi comprise se prête à une analyse en deux temps. Les institutions fédérales doivent d'abord être sensibles à la situation particulière des diverses minorités de langues officielles du pays et déterminer l'impact des décisions et des initiatives qu'elles sont appelées à prendre les concernant. Dans un deuxième temps, les institutions fédérales doivent, dans la mesure du possible, agir, dans la mesure du possible, afin de favoriser l'épanouissement de ces minorités; ou dans le cas où ces décisions et initiatives sont susceptibles d'avoir un impact négatif, agir, dans la mesure du possible, afin de pallier ou atténuer ces repercussions négatives.

[164] C'est avec cette approche à l'esprit que le comportement des institutions fédérales doit être évalué afin de déterminer si les plaintes sont bien fondées.



E. *Was the obligation under Part VII met?*

- The complaints

[165] Four complaints were filed. Only the one filed by the FFCB was the subject of the application before the trial judge, but they all inform the debate (section 79 of the OLA). The complaints must be examined in the historical context that led to their filing and in light of the obligation under Part VII of the OLA rather than those set out in Part IV. They each allege essentially the same thing: the federal institutions acted to the detriment of the French linguistic minority community in allowing B.C. to cut the funding of the Francophone organizations and remove them from the role they were playing in the delivery of employment assistance services.

[166] The complaint filed by the FFCB refers to the employment assistance services that were previously offered by the Francophone organizations at five centres in Vancouver, Kelowna, Penticton, Prince George and New Westminster. It states that these organizations were notified that their funding had been withdrawn such that they would no longer be taking part in the delivery of these services.

[167] According to the FFCB's complaint, the disengagement of the Francophone organizations took place following the devolution in favour of B.C. pursuant to the Agreement. The complaint criticizes the federal institutions—only the predecessor to ESDC is mentioned, but the Commission fits the bill as well—for having done nothing to prevent the Francophone organizations from being excluded from the role they played in the delivery of services for the benefit of the members of B.C.'s Francophone minority community. The complaint specifies that this occurred despite the fact that the Agreement contained a linguistic clause, thereby alluding to the hope, which has since faded, that this clause would compel B.C. to maintain the participation of the Francophone organizations in the delivery of employment assistance services. It is this continued participation that is at the core of the complaint in the face of the federal institutions' failure to ensure it. The complaint concludes by highlighting the [TRANSLATION] “devastating” effect that

E. *L'obligation prévue à la partie VII a-t-elle été respectée?*

- Les plaintes

[165] Quatre plaintes ont été logées. Seule celle de la FFCB a fait l'objet du recours devant le juge de première instance, mais elles peuvent toutes informer le débat (article 79 de la LLO). Les plaintes doivent être examinées dans le contexte historique qui a mené à leur dépôt, et à la lumière de l'obligation prévue à la partie VII de la LLO plutôt que de celles prévues à la partie IV. Chacune allègue essentiellement la même chose, soit que les institutions fédérales ont agi au détriment de la minorité linguistique francophone en permettant que la C.-B. coupe le financement des organismes francophones et les écarte du rôle qu'ils jouaient dans la livraison des services d'aide à l'emploi.

[166] La plainte déposée par la FFCB fait état des services d'aide à l'emploi qui étaient préalablement offerts par les organismes francophones dans cinq centres à Vancouver, Kelowna, Penticton, Prince George et New Westminster. Elle précise que ces organismes ont été avisés que leur financement était retiré de sorte qu'ils ne participeront plus à la livraison de ces services.

[167] Selon la plainte de la FFCB, le désengagement des organismes francophones a eu lieu suite à la dévolution en faveur de la C.-B. dans le cadre de l'Entente. La plainte reproche aux institutions fédérales — seul le prédécesseur d'EDSC est mentionné, mais la Commission porte tout aussi bien le chapeau — de n'avoir rien fait pour empêcher que les organismes francophones soient exclus du rôle qu'ils jouaient dans la prestation de services au bénéfice des membres de la communauté minoritaire francophone de la C.-B. La plainte précise que l'Entente contenait pourtant une clause linguistique, ce qui évoque l'espoir depuis dissipé que cette clause allait forcer la C.-B. à maintenir la participation des organismes francophones dans la livraison des services d'aide à l'emploi. C'est cette participation continue que visait la plainte par suite du défaut d'agir des institutions fédérales pour l'assurer. La plainte conclut en soulignant l'effet « dévastateur » que ce désengagement allait avoir sur la minorité linguistique francophone de la C.-B.

this disengagement was going to have on B.C.'s French linguistic minority community.

- The Commissioner's report

[168] After conducting his investigation, the Commissioner concluded that HRSDC had not met its obligation under Part VII and that the complaints in that regard were well founded. In particular, HRSDC had failed to assess the impact of the new service delivery model implemented by B.C. on the vitality of the province's French linguistic minority community and on its identity building. According to the Commissioner's report, HRSDC did not even consider the possibility of taking measures to offset the probable negative impact resulting from the implementation of the Agreement (Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages dated April 2013, at page 20: appeal book, at page 2315). The Commissioner also criticized HRSDC for not putting in place the necessary mechanisms to ensure that B.C. would abide by the linguistic clause.

[169] As regards the Commissioner's conclusion pertaining to the linguistic clause, we note that the reference made to this clause in the complaint filed by the FFCB is incidental to the disengagement of the Francophone organizations. As explained below, the linguistic clause could in no way address the concern raised by the complaints. On this point, we note that the Commissioner's report is useful as evidence, but the goal of the application under section 77 of the OLA is to verify the merits of complaints, not the merits of the Commissioner's report (*DesRochers SCC*, at paragraphs 36 and 64; *Forum des maires*, at paragraphs 17 and 20).

- Are the complaints well founded?

[170] The trial judge did not consider the complaints as written because, in his view, the Part VII obligation cannot target a particular measure or a precise situation that is the subject of a complaint. He therefore did not take into account the actual basis for the complaints in addition to conducting his analysis on the basis of the wrong legal principle. We could refer the matter back to him for

- Le rapport du Commissaire

[168] Par suite de l'enquête qu'il a menée, le Commissaire en est venu à la conclusion que RHDCC n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe en vertu de la partie VII et que les plaintes étaient à cet égard bien fondées. Plus précisément, RHDCC n'aurait pas évalué l'impact du nouveau modèle de prestations de services mis en œuvre par la C.-B. sur la vitalité de la minorité linguistique francophone dans cette province et sur sa construction identitaire. Selon le rapport du Commissaire, RHDCC n'aurait même pas envisagé la possibilité de prendre des mesures afin de pallier l'impact négatif probable découlant de la mise en œuvre de l'Entente (rapport final d'enquête du Commissariat aux langues officielles daté d'avril 2013, à la page 20 : dossier d'appel, à la page 2315). Le Commissaire a aussi reproché à RHDCC de n'avoir pas mis en place les mécanismes nécessaires afin d'assurer le respect par la C.-B. de la clause linguistique.

[169] En ce qui a trait à la conclusion du Commissaire portant sur la clause linguistique, nous notons que c'est de façon incidente au désengagement des organismes francophones que la plainte de la FFCB fait référence à cette clause. Comme le démontre l'analyse qui suit, le respect imposé de la clause linguistique n'aurait réglé d'aucune façon le problème soulevé par les plaintes. Rappelons à cet égard que le rapport du Commissaire est utile comme élément de preuve, mais que le but du recours prévu à l'article 77 de la LLO est de vérifier le bien-fondé des plaintes et non pas le bien-fondé du rapport du Commissaire (*DesRochers CSC*, aux paragraphes 36 et 64; *Forum des maires*, aux paragraphes 17 et 20).

- Les plaintes sont-elles fondées?

[170] Le juge de première instance n'a pas considéré les plaintes telles qu'elles sont rédigées parce que, selon lui, l'obligation prévue à la partie VII ne pouvait cibler une mesure particulière ou une situation précise qui fait l'objet d'une plainte. Il n'a donc pas tenu compte du fondement réel des plaintes en plus d'effectuer son analyse en fonction d'un mauvais principe juridique. Nous pourrions

redetermination in accordance with the applicable legal test, but given that the complaints are now ten years old and that the evidence is essentially documentary and not contentious, the interests of justice compel us to conduct our own analysis and draw our own conclusions regarding the merits of the complaints (*Hollis v. Dow Corning Corp.*, [1995] 4 S.C.R. 634, 129 D.L.R. (4th) 609, at paragraph 33; *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, subparagraph 52(b)(i)).

[171] The complaints must be examined holistically on the basis of the alleged violation, that is, the federal institutions' failure to act in response to B.C.'s decision to end the participation of the Francophone organizations in the delivery of employment assistance services after the Agreement was signed.

[172] The evidence shows that it is indeed the Agreement that allowed B.C., three years after signing it, to end the participation of the Francophone organizations in the provision of employment assistance services. The Agreement gave B.C. the responsibility to design and provide these services based on its particular needs and invited it to establish its own model, which ultimately led to the withdrawal of the funding previously given to the Francophone organizations and to the introduction of its "one-stop shop" model. It is useful to focus on the conduct of the federal institutions before and after the Agreement was signed.

[173] The devolution to B.C. is total. The Agreement gives B.C. exclusive control over how employment assistance services are delivered in the province.

[174] At the request of the federal institutions, a linguistic clause, which ensures the use of the official language of the minority community concerned where demand warrants, was inserted (Article 5.2 of the Agreement). The Agreement also contains a clause requiring B.C. to consult with the Francophone community with respect to the measures that it provides under the Agreement (Article 5.4 of the Agreement), an obligation that was complied with.

[175] As we have seen, the negative impact that a full devolution could have on B.C.'s French linguistic minority

lui retourner l'affaire pour qu'il se prononce à nouveau selon le critère légal applicable, mais les plaintes étant maintenant vieilles de dix ans et la preuve étant essentiellement documentaire et non-contentieuse, l'intérêt de la justice nous incite à effectuer notre propre analyse et tirer nos propres conclusions quant au bien-fondé des plaintes (*Hollis c. Dow Corning Corp.*, [1995] 4 R.C.S. 634, 1995 CanLII 55, au paragraphe 33; *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, sous-alinéa 52b(i)).

[171] Les plaintes doivent être examinées globalement en fonction du manquement reproché, soit l'inaction des institutions fédérales face à la décision de la C.-B. de mettre fin à la participation des organismes francophones dans la livraison des services d'aide à l'emploi après la signature de l'Entente.

[172] La preuve révèle que c'est bel et bien l'Entente qui a permis à la C.-B., trois ans après sa signature, de mettre fin à la participation des organismes francophones dans l'offre des services en matière d'aide à l'emploi. En effet, l'Entente donnait à la C.-B. la responsabilité de concevoir et d'offrir ces services en fonction de ses besoins particuliers et l'invitait à établir son propre modèle, ce qui s'est soldé à son point culminant, par la coupure du financement des organismes francophones et la mise sur pied du modèle à « guichet unique ». Il y a lieu de se pencher sur le comportement des institutions fédérales avant et après la signature de l'Entente.

[173] La dévolution qu'elle opère en faveur de la C.-B. est complète. L'Entente confère à la C.-B. le contrôle exclusif du mode de prestation des services en matière d'aide à l'emploi.

[174] À la demande des institutions fédérales, une clause linguistique a été insérée, laquelle assure la possibilité d'utiliser la langue officielle de la minorité concernée là où la demande le justifie (article 5.2 de l'Entente). Elle contient aussi une clause qui oblige la C.-B. à consulter la communauté francophone relativement aux mesures qu'elle envisageait pour donner effet à l'Entente (article 5.4 de l'Entente), obligation qui a été respectée.

[175] Comme nous l'avons vu, l'impact négatif qu'une dévolution complète était susceptible d'avoir sur la

community was the subject of multiple exchanges between the FFCB and the federal government as early as 1997. Suffice it to recall that when the federal government finally invited B.C. to take full responsibility for employment assistance ten years later, the FFCB, in a final *cri de cœur*, once again asked that the participation of the Francophone organizations be preserved. In the email sent to HRSDC's Skills and Employment Branch in April 2007, the FFCB pointed out that the support programs offered by the Francophone organizations are [TRANSLATION] “essential” and that the Agreement could have a [TRANSLATION] “catastrophic” impact on the French linguistic minority community in the absence of adequate protection (affidavit of Réal Roy, Exhibit B: appeal book, at pages 1889 and 1890).

[176] It is not difficult to understand and appreciate the importance of the role that the Francophone organizations played in the provision of employment assistance services for B.C.'s fragile French-speaking minority community. This unavoidable avenue for the members of that community seeking employment and the regular and continuous interaction engendered by the involvement of the Francophone organizations—be it in case management, in the provision of assisted or unassisted services, of online services or through the organization of group workshops and job fairs, etc.—were central to the French linguistic minority community's identity building. It is worth recalling that the federal institutions were keenly aware of those programs and their crucial importance for this community, since they and their predecessors had authorized and funded these programs over the years (affidavit of Duncan Shaw, Exhibit DS-9: appeal book, at pages 9266 to 9394).

[177] Apart from the vital role French schools play for B.C.'s French linguistic minority community as a “setting for socialization” (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, at paragraph 1), it is difficult to imagine a more useful and effective socialization tool than this network of employment assistance services for bringing members of the Francophone community together and ensuring its survival.

minorité linguistique francophone de la C.-B. a été le sujet de multiples échanges entre la FFCB et le gouvernement fédéral dès 1997. Il suffit de rappeler que lorsque le gouvernement fédéral a finalement invité la C.-B. à assumer l'entière responsabilité en matière d'aide à l'emploi dix ans plus tard, la FFCB, dans un dernier cri du cœur, a encore une fois demandé que soit préservée la participation des organismes francophones. Dans le courriel envoyé à la Direction générale des compétences et de l'emploi de RHDCC en avril 2007, la FFCB faisait état de l'« importance primordiale » des programmes d'appui offerts par les organismes francophones et de l'impact « catastrophique » que l'Entente pourrait avoir sur la minorité linguistique francophone en l'absence d'une protection adéquate (affidavit de Réal Roy, pièce B : dossier d'appel, aux pages 1889 et 1890).

[176] Il n'est pas difficile de comprendre et d'apprécier l'importance du rôle que jouaient les organismes francophones dans la prestation des services d'aide à l'emploi pour la fragile minorité de langue française de la C.-B. Ce passage obligatoire pour les membres de cette minorité à la recherche d'un emploi et l'interaction régulière et continue qu'engendrait l'implication des organismes francophones — soit dans le cadre de la gestion de cas, de la fourniture de services assistés ou non-assistés, de l'offre de services en ligne ou lors de la tenue d'ateliers de groupe et de foires à l'emploi, etc. — étaient au cœur de la construction identitaire de la minorité linguistique francophone. Il est utile de rappeler que les institutions fédérales connaissaient dans tous ses détails l'implication profonde des organismes francophones dans l'offre des services d'aide à l'emploi et l'importance de cette implication pour la minorité desservie puisque ce sont elles et leurs prédécesseurs qui ont autorisé ces programmes et les ont financés au cours des années (affidavit de Duncan Shaw, pièce DS-9 : dossier d'appel, aux pages 9266 à 9394).

[177] Mis à part le rôle primordial que joue l'école française pour la minorité linguistique francophone de la C.-B. en tant que « milieu de socialisation » (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, au paragraphe 1), il est difficile d'imaginer un outil de socialisation plus utile et efficace que ce réseau de services d'aide à l'emploi pour tisser des liens à même les membres de la communauté francophone et en assurer la survie.

[178] In the letter sent to the Minister of HRSDC on May 14, 2007, the president of the FFCB stated that the French-speaking community expected B.C. to take on the linguistic obligations that were assumed by the federal government before the Agreement was signed (affidavit of Réal Roy, Exhibit C: appeal book, at pages 1892 and 1893). The Minister's response, like those received before and after, resorts again to the linguistic clause. He states that the Agreement, like all of those signed to date with other provinces or territories, would include a commitment by B.C. to offer services in both official languages where demand warrants (affidavit of Réal Roy, Exhibit D: appeal book, at page 1895).

[179] Yet, as events would prove, this clause contemplates but one thing, i.e., that interaction with the public take place in French where demand warrants. It does nothing to address the concerns raised by the Francophone organizations over the years. Neither the linguistic clause nor the commitment to consult the Francophone community required B.C. to preserve in one way or another the role of the Francophone organizations or to ensure that the Agreement was implemented so as not to adversely affect the French-speaking minority community. Surprisingly, nothing was included in the Agreement to allow the federal institutions to intervene in the event that it was implemented by B.C. without taking this objective into account.

[180] Such a clause could have been included. The funding offered to B.C. under the Agreement results from an exercise of the spending power under subsections 91(1A) and (3) and sections 102 and 106 of the *Constitution Act, 1867*, which allows the federal government to attach certain criteria to the financial assistance it offers to provinces, without thereby intruding into the provinces' areas of jurisdiction (*Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1993] 1 S.C.R. 1080, 101 D.L.R. (4th) 567; *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, 83 D.L.R. (4th) 297; see also Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4th ed., Scarborough, Ont.: Carswell, 1997, at pages 160 and 161). The federal institutions acknowledge that they could have included this type of clause in the Agreement without exceeding the jurisdiction

[178] Dans la lettre envoyée au ministre de RHDCC le 14 mai 2007, la présidente de la FFCB indiquait que la communauté d'expression française s'attendait à ce que la C.-B. assume les obligations linguistiques qu'avait le fédéral avant la signature de l'Entente (affidavit de Réal Roy, pièce C : dossier d'appel, aux pages 1892 et 1893). La réponse du ministre, comme celles qui ont été reçues avant et par la suite, se rabat sur la clause linguistique. On peut y lire que l'Entente, comme toutes celles signées à ce jour avec les autres provinces ou territoires, comprendra un engagement de la part de la C.-B. d'offrir les services dans les deux langues officielles lorsque la demande le justifie (affidavit de Réal Roy, pièce D : dossier d'appel, à la page 1895).

[179] Pourtant, comme les événements l'ont démontré, cette clause n'envisage qu'une chose, soit que l'interaction avec le public se fasse en français là où la demande le justifie. Elle ne répond aucunement aux craintes exprimées par les organismes francophones au cours des années. Ni la clause linguistique ni l'engagement de consulter la communauté francophone n'obligeait la C.-B. à préserver sous une forme ou une autre le rôle des organismes francophones ou à faire en sorte que la mise en œuvre de l'Entente s'effectue de façon à ne pas nuire à la minorité de langue française. Étonnamment, rien n'a été prévu à l'Entente afin de préserver la capacité d'intervention des institutions fédérales dans l'éventualité où elle était mise en œuvre par la C.-B. sans tenir compte de cet objectif.

[180] Une telle clause aurait pu être insérée. Le financement offert à la C.-B. en vertu de l'Entente relève du pouvoir de dépenser qui se dégage des paragraphes 91(1A) et (3) et des articles 102 et 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel permet au gouvernement fédéral d'assortir l'aide financière qu'il offre aux provinces de certains critères sans pour autant s'ingérer dans les domaines de compétence des provinces (*Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 R.C.S. 1080, 1993 CanLII 129; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 1991 CanLII 74; voir aussi Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4<sup>e</sup> éd., Scarborough, Ont. : Carswell, 1997, aux pages 160 et 161). Les institutions fédérales reconnaissent qu'elles auraient pu insérer ce type de clause dans l'Entente sans excéder les compétences

of the federal government (reply memorandum of the respondents, paragraphs 32 to 34), but they did not.

[181] This, despite the fact that it was clear at the time the Agreement was signed that the OLA did not apply to B.C. There was also no doubt that, in the absence of a contractual clause, B.C. would be under no obligation to be sensitive to the survival of its French linguistic minority community or to the importance of the continued participation of the Francophone organizations in the provision of employment assistance services. We note in this respect that at the time of the signing of the Agreement, B.C. was one of two, among all the provinces and territories, that had not adopted any laws, regulations or formal policies aimed at protecting its official language minority community, and that today it is the only one (see the letter sent to the registry by counsel for the respondents dated November 5, 2021, that lists the measures taken by the provinces and territories in relation to language rights over the years).

[182] At the same time, the Agreement invited B.C. to establish an integrated range of services with a focus on effectiveness, a goal that was difficult to reconcile with the tailored program offered to the French linguistic minority community before the Agreement was signed. There was thus an obvious tension between the objective of efficiency contemplated by the Agreement and the obligation that the federal institutions had, and continue to have, to enhance the vitality of this community and not to hinder it. Needless to say, the federal institutions could not disregard this obligation for reasons of efficiency.

[183] The federal institutions argue—citing *MacKenzie*, at paragraphs 55 to 57, and *Lalonde*, at paragraph 95—that there is no constitutional imperative requiring that they keep in place the employment assistance measures that were provided before the Agreement was signed (reply memorandum of the respondents, at paragraphs 12 to 14). They could indeed modify or replace them, but unlike the situation prevailing in those two cases, they had to do so in compliance with the obligation cast upon them under Part VII to enhance the vitality of the linguistic minority community and not to hinder it.

du gouvernement fédéral (mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 32 à 34), mais elles ne l'ont pas fait.

[181] Ceci, malgré le fait qu'il était clair au moment de la signature de l'Entente que la LLO ne s'appliquait pas à la C.-B. Également, il ne faisait pas de doute qu'en l'absence d'une clause contractuelle, la C.-B. ne serait aucunement obligée de se montrer sensible à la survie de sa minorité linguistique francophone ou à l'importance pour cet enjeu de la participation continue des organismes francophones. Nous notons à cet égard que la C.-B. était au moment de la signature de l'Entente l'une de deux, parmi toutes les provinces et territoires, à n'avoir adopté aucune loi, règlement ou politique formelle ayant pour but la protection de sa minorité linguistique officielle, et qu'elle est aujourd'hui la seule (voir la lettre envoyée au greffe par le procureur des intimés en date du 5 novembre 2021 faisant état des mesures adoptées par les provinces et territoires en matière de droits linguistiques au cours des années).

[182] En même temps, l'Entente invitait la C.-B. à instaurer une gamme intégrée de services axés sur l'efficacité, ce qui était difficilement conciliable avec le programme « taillé sur mesure » dont bénéficiait la minorité linguistique francophone avant la signature de l'Entente. Il y avait donc une tension évidente entre l'objectif d'efficacité envisagé par l'Entente et l'obligation qu'avaient et ont toujours les institutions fédérales de favoriser l'épanouissement de cette minorité, et de ne pas y nuire. Nul besoin d'ajouter que les institutions fédérales ne pouvaient faire fi de cette obligation pour des enjeux d'efficacité.

[183] Les institutions fédérales font valoir — citant *MacKenzie*, aux paragraphes 55 à 57 et *Lalonde*, au paragraphe 95 — qu'aucun impératif constitutionnel ne les obligeait à garder en place les mesures d'aide à l'emploi telles qu'elles étaient dispensées avant l'Entente (mémoire en réplique des intimés, aux paragraphes 12 à 14). Elles pouvaient en effet les modifier ou les remplacer, mais à la différence de la situation qui avait cours dans ces deux affaires, elles devaient le faire en respectant l'obligation qui leur incombe en vertu de la partie VII à favoriser l'épanouissement de la minorité et de ne pas y nuire.

[184] Given the objective of efficiency and the lack of a contractual provision requiring B.C. to be sensitive to the precarious situation of its official language minority community, it should come as no surprise that the province, after having taken over the management of employment assistance measures under the Agreement, quickly opted for the “one-stop shop” model and brought an end to the particularized service that was offered to the French linguistic minority community. It is also not surprising that the Francophone organizations were unable to convince B.C. to consider the negative impact that this decision would have on this community given that B.C. is under no obligation to act so as to protect it or ensure its survival.

[185] The Minister of HRSDC, Diane Finley, admitted that she was powerless in the face of B.C.’s decision in her letter of June 2, 2011, responding to a final attempt by the FFCB to have the federal government intervene. After twice stating that B.C. was now solely responsible for the provision of employment assistance services in the province, she advised the FFCB that going forward, any concern that it had would have to be raised with the B.C. government (affidavit of Réal Roy, Exhibit U: appeal book, at pages 2237 and 2238).

[186] As the Commissioner concluded following his investigation, the federal institutions did not even attempt to assess the impact that the Agreement was going to have on B.C.’s French linguistic minority community (Final Investigation Report of the Office of the Commissioner of Official Languages, dated April 2013, at page 19: appeal book, at page 2314). Recognizing that the federal institutions may have entertained the hope that B.C. would be more receptive to the plea of the community in favour of the continued participation of the Francophone organizations when the Agreement was entered into, they had to provide for a right to intervene in the event that B.C. was to be unyielding. While Part VII does not preclude the taking of negative measures, it does require that they be accompanied by positive measures in order to offset or at least mitigate the negative effects. Nothing was done in this respect.

[187] Given the circumstances surrounding the signing of the Agreement with B.C. in 2008—in particular the

[184] Compte tenu de l’objectif d’efficacité et de l’absence d’une disposition contractuelle obligeant la C.-B. à se montrer sensible à la situation précaire de sa minorité linguistique officielle, on ne peut être surpris que la province, après avoir assumé la gestion des mesures d’aide à l’emploi en vertu de l’Entente, ait rapidement opté pour le modèle à « guichet unique » et ait mis fin à l’offre de service particularisée dont bénéficiait la minorité linguistique francophone. Il n’est pas non plus surprenant que les organismes francophones n’aient pu la convaincre de tenir compte des conséquences négatives de leur désengagement pour cette minorité, compte tenu du fait que la C.-B. ne s’est assujettie à aucune obligation d’agir afin de la protéger ou d’en assurer la survie.

[185] C’est ce constat d’impuissance face à la décision de la C.-B. que fait la ministre de RHDC, Diane Finley, dans sa lettre du 2 juin 2011 en réponse à une dernière tentative de la FFCB d’obtenir l’intervention du fédéral. Après avoir précisé à deux reprises que la C.-B. était maintenant seule responsable à ce chapitre, la ministre a avisé la FFCB qu’elle devait dorénavant faire parvenir ses doléances au gouvernement de la C.-B. (affidavit de Réal Roy, pièce U : dossier d’appel, aux pages 2237 et 2238).

[186] Comme l’a conclu le Commissaire suite à son enquête, les institutions fédérales n’ont même pas tenté d’évaluer l’impact qu’allait avoir l’Entente sur la minorité linguistique francophone de la C.-B. (rapport final d’enquête du Commissariat aux langues officielles daté d’avril 2013, à la page 19 : dossier d’appel, à la page 2314). Même s’il est loisible de croire que les institutions fédérales entretenaient l’espoir que la C.-B. se montre plus réceptive au plaidoyer de la minorité en faveur de la participation continue des organismes francophones lorsqu’ils ont signé l’Entente, elles se devaient de garder un droit d’intervenir dans l’éventualité où la C.-B. se montrerait intransigeante. S’il est vrai que la partie VII n’empêche pas la prise de mesures négatives, elle n’exige pas moins qu’elles soient accompagnées de mesures positives afin de pallier les effets négatifs, ou à tout le moins, les atténuer. Rien n’a été fait à cet égard.

[187] Compte tenu des circonstances entourant la signature de l’Entente avec la C.-B. en 2008 — notamment la

very precarious situation of the French linguistic minority community in B.C.; the importance of the role of the Francophone organizations in the provision of employment assistance services for this community; the fact that the federal institutions were keenly aware of this role and its importance for this community; the fact that, in accordance with established precedents, the OLA would not apply to B.C.; the absence of any provincial laws, regulations or formal policies aimed at protecting this community—the federal institutions could not sign the Agreement without acknowledging the obligation they had and continue to have towards B.C.’s French linguistic minority community under Part VII, and without giving themselves the means to enforce this obligation in the event that the implementation of the Agreement by B.C. was carried out to the detriment of this community.

[188] It is this failure to act that is the subject of the complaints, and based on the evidentiary record, one can only conclude that they are well founded.

- What would be an appropriate and just remedy in the circumstances?

[189] B.C.’s French linguistic minority community has suffered the negative impact of the Agreement for ten years now. It is impossible to turn back the clock, but it is still possible to act prospectively. In this regard, we note that the obligation set out in Part VII is an ongoing one such that the federal institutions are to this day required to act to counter the negative impact of the Agreement that they signed on this community.

[190] The fact that B.C.’s French linguistic minority community is now fragile to the point that it is on the verge of disappearing does not justify leaving it to its fate. Just recently, in *Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, the Supreme Court forcefully and vehemently reminded us that the particular vulnerability of B.C.’s French linguistic minority community demands extra vigilance when it comes to the violation of its language rights, with a concern focused on the present. Both judges of the majority and those in dissent agreed on this point (*Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, at

situation très précaire de la minorité linguistique francophone de la C.-B.; l’importance qu’avait pour elle le rôle des organismes francophones dans l’offre de services en matière d’aide à l’emploi; le fait que les institutions fédérales avaient une connaissance intime de ce rôle et de son importance pour la minorité linguistique francophone; le fait que la LLO ne s’appliquerait pas à la C.-B. selon une jurisprudence bien établie; l’absence de lois, règlements ou politiques formelles de la C.-B. ayant pour but de protéger cette minorité — les institutions fédérales ne pouvaient signer l’Entente sans à tout le moins faire état de l’obligation qu’elles avaient et ont toujours de favoriser l’épanouissement de la minorité linguistique francophone de la C.-B. en vertu de la partie VII, et sans se donner les moyens de la faire respecter dans l’éventualité où la mise en œuvre de l’Entente par la C.-B. s’effectuerait au détriment de cette minorité.

[188] C’est ce défaut d’agir qui fait l’objet des plaintes et compte tenu de la preuve au dossier, force est de constater qu’elles sont bien fondées.

- Quelle réparation serait convenable et juste eu égard aux circonstances?

[189] L’impact négatif de l’Entente se fait ressentir sur la minorité linguistique francophone de la C.-B. depuis maintenant dix ans. Il est impossible de retourner en arrière, mais il demeure possible d’agir sur une base prospective. Nous rappelons à cet égard que l’obligation prévue à la partie VII est de nature continue de sorte que les institutions fédérales demeurent jusqu’à ce jour dans l’obligation d’agir pour contrer l’impact négatif de l’Entente qu’elles ont signée sur cette minorité.

[190] Le fait que la minorité linguistique francophone de la C.-B. soit aujourd’hui fragile au point d’être au seuil de l’extinction ne justifie pas qu’on l’abandonne à son sort. Tout récemment, la Cour suprême dans *Conseil scolaire francophone de la C.-B.*, nous a rappelé avec force et véhémence que la vulnérabilité particulière de la minorité linguistique francophone de la C.-B. invite plutôt à redoubler de prudence face à la violation de ses droits linguistiques avec une préoccupation axée sur le présent. Tant les juges majoritaires que dissidents sont d’accord sur ce point (*Conseil scolaire francophone de la*



paragraphs 144, 156 to 159 for the majority and at paragraphs 261 to 264 for the dissent). That case concerned rights protected under section 23 of the Charter, but the objective of preventing the erosion of official language communities that guided the Supreme Court's analysis in that case must similarly guide our own analysis. It is not surprising that, in both cases, the courts have broad discretion to remedy the situation since they can grant any remedy that they "[consider] appropriate and just in the circumstances" (subsection 24(1) of the Charter and subsection 77(4) of the OLA).

[191] The power to grant a remedy that is appropriate and just in the circumstances is very broad, but only the federal institutions are subject to it. At the present time, the federal institutions cannot do anything whatsoever to enhance the vitality of B.C.'s French linguistic minority community or to protect it because the Agreement that they signed does not recognize their obligation under Part VII of the OLA or provide for any means to ensure that it is complied with in the implementation of the Agreement. Nor does the Agreement allow the federal institutions to intervene directly in the provision of employment assistance services in B.C. since, according to the terms of the Agreement, such matters are under the exclusive control of the province.

[192] The federal institutions cannot remain parties to an agreement that prevents them from honouring their ongoing obligation towards B.C.'s French linguistic minority community. It follows that, as a first step, the Agreement must be terminated, unless it can be renegotiated so as to allow the federal institutions to act in compliance with their obligation under Part VII.

[193] Second, the remedial action must be ascertained. At this stage, we need not determine what the federal institutions could have done, but how to remedy the harm that was caused. As we have seen, the negative impact that resulted from the Agreement and from the failure of the federal institutions to take action is the dismantling of the employment assistance services network that they had set up with the participation of the Francophone organizations. This network was unique in its design and

*C.-B.*, aux paragraphes 144, 156 à 159 pour la majorité et aux paragraphes 261 à 264 pour la dissidence). Il s'agissait dans cette affaire de droits protégés par l'article 23 de la Charte, mais l'objectif de prévention de l'érosion des communautés linguistiques officielles qui guide l'analyse de la Cour suprême dans cette affaire doit guider de façon analogue la nôtre. Il n'est pas étonnant que, dans les deux cas, les tribunaux bénéficient d'un large pouvoir discrétionnaire pour remédier à la situation puisqu'ils peuvent accorder la réparation qu'ils « estime[nt] convenable et juste eu égard aux circonstances » (au paragraphe 24(1) de la Charte et au paragraphe 77(4) de la LLO).

[191] Le pouvoir d'octroyer la réparation qui est convenable et juste dans les circonstances est très vaste, mais seules les institutions fédérales peuvent y être assujetties. À l'heure actuelle, les institutions fédérales ne sont pas en mesure de faire quoi que ce soit pour favoriser l'épanouissement de la minorité linguistique francophone de la C.-B. ou la protéger parce que l'Entente qu'elles ont signée ne reconnaît pas l'obligation qu'elles ont en vertu de la partie VII de la LLO et ne prévoit aucun moyen pour exiger qu'elle soit respectée dans la mise en œuvre de l'Entente. Elle ne permet pas non plus aux institutions fédérales d'intervenir directement dans l'offre de services d'aide à l'emploi, puisque selon ses termes, ces matières relèvent du contrôle exclusif de la C.-B.

[192] Les institutions fédérales ne peuvent demeurer parties à une entente qui les empêche d'honorer l'obligation continue qu'elles ont envers la minorité linguistique francophone de la C.-B. Il s'ensuit que l'Entente doit, dans un premier temps, être résiliée à moins qu'elle puisse être renégociée afin de permettre aux institutions fédérales d'agir en conformité avec l'obligation qui leur incombe en vertu de la partie VII.

[193] Dans un deuxième temps, le geste réparateur doit être déterminé. À cette étape, il ne s'agit pas de se demander ce que les institutions fédérales auraient pu faire, mais bien de déterminer comment remédier au tort qui a été causé. Comme nous l'avons vu, l'impact négatif qui a découlé de l'Entente et du défaut d'agir des institutions fédérales est le démantèlement du réseau de services d'aide à l'emploi qu'elles avaient mis sur pied avec la participation des organismes francophones. Ce réseau était unique

constituted an irreplaceable socialization tool. The task being to remedy, to the extent possible, the negative impact of the Agreement on the vitality of B.C.'s French linguistic minority community with a focus on its survival, restoring this network stands out as the appropriate and just remedy in the circumstances.

[194] The Agreement imposes time constraints that prevent us from giving immediate effect to this remedy. Even though the Agreement may be amended at any time, the parties have agreed that two years' notice, calculated from April 1 of each year, must be given in order to terminate it (Articles 1.2, 24.0 and 25.0 of the Agreement). The magnitude of the Agreement and the importance of terminating it while ensuring that services to clients are not unduly affected or interrupted justify this notice period.

[195] In light of the foregoing, it is appropriate to order that the remedy be carried out as follows: the federal institutions must provide B.C., within 60 days of the date of this judgment, the notice referenced in Article 24.0 of the Agreement indicating their intention to terminate the Agreement in its present form as of April 1, 2024. In the meantime, nothing will prevent the federal institutions from trying to amend the Agreement by mutual consent in order to insert terms giving them the right to require that the Agreement be implemented in compliance with their obligation towards B.C.'s French linguistic minority community under Part VII of the OLA. As soon as they are able to act, either under an amended Agreement or after its termination, the federal institutions must, to the extent possible, restore the network of employment assistance services with the participation of the Francophone organizations based on the model that existed before the signing of the Agreement, while taking into account the current needs of B.C.'s French linguistic minority community.

#### DISPOSITION

[196] For the foregoing reasons, the appeals insofar as they relate to the violation of the obligation under Part VII of the OLA are allowed with costs in favour of the FFCB, and rendering the judgment that the Federal Court should

dans sa conception et constituait un outil de socialisation irremplaçable. S'agissant ici de réparer, dans la mesure du possible, l'impact négatif de l'Entente sur l'épanouissement de la minorité linguistique francophone de la C.-B. avec un regard axé sur sa survie, la restauration de ce réseau s'impose comme réparation convenable et juste dans les circonstances.

[194] L'Entente comporte des contraintes temporelles qui nous empêchent de donner à cette réparation un effet immédiat. Bien qu'elle puisse être modifiée en tout temps, les parties ont convenu qu'un préavis de deux ans, calculé à compter du 1<sup>er</sup> avril de chaque année, était nécessaire pour y mettre fin (articles 1.2, 24.0 et 25.0 de l'Entente). L'ampleur de l'Entente et l'importance d'y mettre fin en évitant que les services aux clients soient indûment amoindris ou interrompus justifient la durée de ce préavis.

[195] Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'ordonner que la réparation s'effectue comme suit : les institutions fédérales devront faire parvenir à la C.-B. dans les 60 jours suivant la date du présent jugement, le préavis prévu à l'article 24.0 de l'Entente indiquant leur intention d'y mettre fin dans sa forme actuelle à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024. D'ici là, rien n'empêchera les institutions fédérales de tenter de modifier l'Entente d'un commun accord afin d'y insérer les modalités leur donnant le droit d'exiger que l'Entente soit mise en œuvre dans le respect de l'obligation qu'elles ont envers la minorité linguistique francophone de la C.-B. en vertu de la partie VII de la LLO. Les institutions fédérales devront, dès qu'elles seront en mesure d'agir, soit dans le cadre d'une Entente modifiée ou suite à son annulation, voir à ce que soit reconstitué, dans la mesure du possible, le réseau de services d'aide à l'emploi avec la participation des organismes francophones selon le modèle qui existait avant la signature de l'Entente, en tenant compte des besoins actuels de la minorité linguistique francophone de la C.-B.

#### DISPOSITIF

[196] Pour les motifs qui précèdent, les appels portant sur le manquement à l'obligation prévue à la partie VII de la LLO sont accueillis avec dépens en faveur de la FFCB, et rendant le jugement que la Cour fédérale aurait

have rendered, the FFCB's application under Part VII is allowed and the remedy described in paragraph 195 is granted pursuant to subsection 77(4) of the OLA.

[197] The Federal Court, consisting of the trial judge or any other judge designated by the Chief Justice, remains seized of the application in order to deal with any issue surrounding the execution of the remedy thus granted.

### Appendix

*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23

#### **PART II**

##### **EMPLOYMENT BENEFITS AND NATIONAL EMPLOYMENT SERVICE**

###### **Purpose**

**56** The purpose of this Part is to help maintain a sustainable employment insurance system through the establishment of employment benefits for insured participants and the maintenance of a national employment service.

###### **Guidelines**

**57 (1)** Employment benefits and support measures under this Part shall be established in accordance with the following guidelines:

(a) harmonization with provincial employment initiatives to ensure that there is no unnecessary overlap or duplication;

(b) reduction of dependency on unemployment benefits by helping individuals obtain or keep employment;

(c) co-operation and partnership with other governments, employers, community-based organizations and other interested organizations;

(d) flexibility to allow significant decisions about implementation to be made at a local level;

(d.1) availability of assistance under the benefits and measures in either official language where there is significant demand for that assistance in that language;

dû rendre, le recours de la FFCB en vertu de la partie VII est accueilli et la réparation décrite au paragraphe 195 est octroyée en vertu du paragraphe 77(4) de la LLO.

[197] La Cour fédérale, constituée du juge de première instance ou de tout autre juge que le juge en chef pourra désigner, demeure saisie du recours afin de trancher toute question entourant l'exécution de la réparation octroyée.

### Annexe

*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23

#### **PARTIE II**

##### **PRESTATIONS D'EMPLOI ET SERVICE NATIONAL DE PLACEMENT**

###### **Objet**

**56** La présente partie a pour objet d'aider à maintenir un régime d'assurance-emploi durable par la mise sur pied de prestations d'emploi pour les participants et par le maintien d'un service national de placement.

###### **Lignes directrices**

**57 (1)** Les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues par la présente partie doivent être mises sur pied conformément aux lignes directrices suivantes :

a) l'harmonisation des prestations d'emploi et des mesures de soutien avec les projets d'emploi provinciaux en vue d'éviter tout double emploi et tout chevauchement;

b) la réduction de la dépendance aux prestations de chômage au moyen de l'aide fournie pour obtenir ou conserver un emploi;

c) la coopération et le partenariat avec d'autres gouvernements, des employeurs, des organismes communautaires et tout autre organisme intéressé;

d) la flexibilité pour permettre que des décisions importantes relatives à la mise en œuvre soient prises par les agents locaux;

d.1) la possibilité de recevoir de l'aide dans le cadre de prestations ou de mesures dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'importance de la demande le justifie;

(e) commitment by persons receiving assistance under the benefits and measures to

(i) achieving the goals of the assistance,

(ii) taking primary responsibility for identifying their employment needs and locating services necessary to allow them to meet those needs, and

(iii) if appropriate, sharing the cost of the assistance; and

(f) implementation of the benefits and measures within a framework for evaluating their success in assisting persons to obtain or keep employment.

#### Working in concert with provincial governments

(2) To give effect to the purpose and guidelines of this Part, the Commission shall work in concert with the government of each province in which employment benefits and support measures are to be implemented in designing the benefits and measures, determining how they are to be implemented and establishing the framework for evaluating their success.

#### Agreements with provinces

(3) The Commission shall invite the government of each province to enter into agreements for the purposes of subsection (2) or any other agreements authorized by this Part.

...

#### Employment benefits for insured participants

59 The Commission may establish employment benefits to enable insured participants to obtain employment, including benefits to

(a) encourage employers to hire them;

(b) encourage them to accept employment by offering incentives such as temporary earnings supplements;

(c) help them start businesses or become self-employed;

e) l'engagement des personnes bénéficiant d'une aide au titre d'une prestation d'emploi ou d'une mesure de soutien :

(i) à s'attacher à la réalisation des objectifs visés par l'aide fournie,

(ii) à assumer la responsabilité première de déterminer leurs besoins en matière d'emploi et de trouver les services nécessaires pour les combler,

(iii) s'il y a lieu, à partager les coûts de l'aide;

f) la mise en œuvre des prestations et des mesures selon une structure permettant d'évaluer la pertinence de l'aide fournie pour obtenir ou conserver un emploi.

#### Concertation avec les gouvernements provinciaux

(2) Pour mettre en œuvre l'objet et les lignes directrices de la présente partie, la Commission doit travailler de concert avec le gouvernement de chaque province dans laquelle une prestation d'emploi ou une mesure de soutien doit être mise en œuvre à mettre sur pied la prestation ou la mesure, à fixer les modalités de sa mise en œuvre et à concevoir le cadre permettant d'évaluer la pertinence de l'aide qu'elle fournit aux participants.

#### Accords avec les provinces

(3) La Commission doit inviter le gouvernement de chaque province à conclure avec elle un accord pour l'application du paragraphe (2) ou tout autre accord prévu par la présente partie.

[...]

#### Prestations d'emploi pour participants

59 La Commission peut mettre sur pied des prestations d'emploi en vue d'aider les participants à obtenir un emploi, notamment des prestations visant à :

a) inciter les employeurs à les engager;

b) les encourager, au moyen d'incitatifs tels que les suppléments temporaires de revenu, à accepter un emploi;

c) les aider à créer leur entreprise ou à devenir travailleurs indépendants;

(d) provide them with employment opportunities through which they can gain work experience to improve their long-term employment prospects; and

(e) help them obtain skills for employment, ranging from basic to advanced skills.

...

60 ....

#### Support measures

(4) In support of the national employment service, the Commission may establish support measures to support

(a) organizations that provide employment assistance services to unemployed persons;

(b) employers, employee or employer associations, community groups and communities in developing and implementing strategies for dealing with labour force adjustments and meeting human resource requirements; and

(c) research and innovative projects to identify better ways of helping persons prepare for, return to or keep employment and be productive participants in the labour force.

...

#### Financial assistance

61 (1) For the purpose of implementing employment benefits and support measures, the Commission may, in accordance with terms and conditions approved by the Treasury Board, provide financial assistance in the form of

(a) grants or contributions;

(b) loans, loan guarantees or suretyships;

(c) payments for any service provided at the request of the Commission; and

(d) vouchers to be exchanged for services and payments for the provision of the services.

...

d) leur fournir des occasions d'emploi qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail en vue d'améliorer leurs possibilités de trouver un emploi durable;

e) les aider à acquérir des compétences — de nature générale ou spécialisée — liées à l'emploi.

[...]

60 [...]

#### Mesures de soutien

(4) À l'appui du service national de placement, la Commission peut mettre sur pied des mesures de soutien ayant pour but d'aider ou de soutenir :

a) les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi aux chômeurs;

b) les employeurs, les associations d'employés ou d'employeurs, les organismes communautaires et les collectivités à développer et à mettre en application des stratégies permettant de faire face aux changements au sein de la population active et de satisfaire aux exigences en matière de ressources humaines;

c) la recherche et l'innovation afin de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à devenir ou rester aptes à occuper ou à reprendre un emploi et à être des membres productifs du marché du travail.

[...]

#### Soutien financier

61 (1) Afin de soutenir la mise en œuvre d'une prestation d'emploi ou d'une mesure de soutien, la Commission peut, conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor :

a) fournir des subventions et des contributions;

b) consentir des prêts ou se rendre caution de prêts;

c) payer toute personne pour les services fournis à sa demande;

d) émettre des bons échangeables contre des services et honorer ces bons.

[...]

**Agreements for administering employment benefits and support measures**

**62** The Commission may, with the approval of the Minister, enter into an agreement or arrangement for the administration of employment benefits or support measures on its behalf by a department, board or agency of the Government of Canada, another government or government agency in Canada or any other public or private organization.

**Agreements for paying costs of similar benefits and measures**

**63 (1)** The Commission may, with the approval of the Minister, enter into an agreement with a government or government agency in Canada or any other public or private organization to provide for the payment of contributions for all or a portion of

(a) any costs of benefits or measures provided by the government, government agency or organization that are similar to employment benefits or support measures under this Part and are consistent with the purpose and guidelines of this Part; and

(b) any administration costs that the government, government agency or organization incurs in providing the benefits or measures.

...

*Official Languages Act*, R.S.C. 1985 (4th Supp.), c. 31

**Preamble**

WHEREAS the Constitution of Canada provides that 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;

AND WHEREAS the Constitution of Canada provides for full and equal access to Parliament, to the laws of Canada and to courts established by Parliament in both official languages;

AND WHEREAS the Constitution of Canada also provides for guarantees relating to the right of any member of the public to communicate with, and to receive available services from, any institution of the Parliament or government of Canada in either official language;

**Accord d'administration des prestations d'emploi et des mesures de soutien**

**62** La Commission peut, avec l'approbation du ministre, conclure un accord ou un arrangement avec un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, un gouvernement ou un organisme public canadien ou tout autre organisme pour qu'il administre une prestation d'emploi ou une mesure de soutien pour son compte.

**Accords de contribution relatifs à des prestations ou des mesures similaires**

**63 (1)** La Commission peut, avec l'approbation du ministre, conclure avec un gouvernement ou un organisme public canadien, ou tout autre organisme, un accord prévoyant le versement à celui-ci d'une contribution relative à tout ou partie :

a) des frais liés à des prestations ou mesures similaires à celles prévues par la présente partie et qui correspondent à l'objet et aux lignes directrices qui y sont prévus;

b) des frais liés à l'administration de ces prestations ou mesures par ce gouvernement ou organisme.

[...]

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31

**Préambule**

Attendu :

que la Constitution dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada;

qu'elle prévoit l'universalité d'accès dans ces deux langues en ce qui a trait au Parlement et à ses lois ainsi qu'aux tribunaux établis par celui-ci;

qu'elle prévoit en outre des garanties quant au droit du public à l'emploi de l'une ou l'autre de ces langues pour communiquer avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services;

AND WHEREAS officers and employees of institutions of the Parliament or government of Canada should have equal opportunities to use the official language of their choice while working together in pursuing the goals of those institutions;

AND WHEREAS English-speaking Canadians and French-speaking Canadians should, without regard to their ethnic origin or first language learned, have equal opportunities to obtain employment in the institutions of the Parliament or government of Canada;

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to achieving, with due regard to the principle of selection of personnel according to merit, full participation of English-speaking Canadians and French-speaking Canadians in its institutions;

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to enhancing the vitality and supporting the development of English and French linguistic minority communities, as an integral part of the two official language communities of Canada, and to fostering full recognition and use of English and French in Canadian society;

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to cooperating with provincial governments and their institutions to support the development of English and French linguistic minority communities, to provide services in both English and French, to respect the constitutional guarantees of minority language educational rights and to enhance opportunities for all to learn both English and French;

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to enhancing the bilingual character of the National Capital Region and to encouraging the business community, labour organizations and voluntary organizations in Canada to foster the recognition and use of English and French;

AND WHEREAS the Government of Canada recognizes the importance of preserving and enhancing the use of languages other than English and French while strengthening the status and use of the official languages;

...

#### PURPOSE OF ACT

##### Purpose

2 The purpose of this Act is to

qu'il convient que les agents des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada aient l'égalité de possibilité d'utiliser la langue officielle de leur choix dans la mise en œuvre commune des objectifs de celles-ci;

qu'il convient que les Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, sans distinction d'origine ethnique ni égard à la première langue apprise, aient des chances égales d'emploi dans les institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada;

que le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser, dans le strict respect du principe du mérite en matière de sélection, la pleine participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise à ses institutions;

qu'il s'est engagé à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langue officielle, et à appuyer leur développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne;

qu'il s'est engagé à collaborer avec les institutions et gouvernements provinciaux en vue d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, d'offrir des services en français et en anglais, de respecter les garanties constitutionnelles sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité et de faciliter pour tous l'apprentissage du français et de l'anglais;

qu'il s'est engagé à promouvoir le caractère bilingue de la région de la capitale nationale et à encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, ainsi que les organismes bénévoles canadiens à promouvoir la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais;

qu'il reconnaît l'importance, parallèlement à l'affirmation du statut des langues officielles et à l'élargissement de leur usage, de maintenir et de valoriser l'usage des autres langues,

[...]

#### OBJET

##### Objet

2 La présente loi a pour objet :

(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.

...

#### PART IV

##### COMMUNICATIONS WITH AND SERVICES TO THE PUBLIC

###### Communications and Services

###### Rights relating to language of communication

**21** Any member of the public in Canada has the right to communicate with and to receive available services from federal institutions in accordance with this Part.

###### Where communications and services must be in both official languages

**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

(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.

...

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.

[...]

#### PARTIE IV

##### COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET PRESTATION DES SERVICES

###### Communications et services

###### Droits en matière de communication

**21** Le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services conformément à la présente partie.

###### Langues des communications et services

**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 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.

[...]



**Services Provided on behalf of Federal Institutions****Where services provided on behalf of federal institutions**

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

...

**General****Obligations relating to communications and services**

**27** Wherever in this Part there is a duty in respect of communications and services in both official languages, the duty applies in respect of oral and written communications and in respect of any documents or activities that relate to those communications or services.

**Active offer**

**28** Every federal institution that is required under this Part to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from an office or facility of that institution, or of another person or organization on behalf of that institution, in either official language shall ensure that appropriate measures are taken, including the provision of signs, notices and other information on services and the initiation of communication with the public, to make it known to members of the public that those services are available in either official language at the choice of any member of the public.

...

**PART VII****ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH****Government policy**

**41 (1)** The Government of Canada is committed to

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

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

**Services fournis par des tiers****Fourniture dans les deux langues**

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

[...]

**Dispositions générales****Obligation : communications et services**

**27** L'obligation que la présente partie impose en matière de communications et services dans les deux langues officielles à cet égard vaut également, tant sur le plan de l'écrit que de l'oral, pour tout ce qui s'y rattache.

**Offre active**

**28** Lorsqu'elles sont tenues, sous le régime de la présente partie, de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux ou recevoir les services de ceux-ci ou de tiers pour leur compte, dans l'une ou l'autre langue officielle, il incombe aux institutions fédérales de veiller également à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public, notamment par entrée en communication avec lui ou encore par signalisation, avis ou documentation sur les services, que ceux-ci lui sont offerts dans l'une ou l'autre langue officielle, au choix.

[...]

**PARTIE VII****PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS****Engagement**

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

**Duty of federal institutions**

(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.

**Regulations**

(3) The Governor in Council may make regulations in respect of federal institutions, other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, prescribing the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out.

**Coordination**

42 The Minister of Canadian Heritage, in consultation with other ministers of the Crown, shall encourage and promote a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41.

**Specific mandate of Minister of Canadian Heritage**

43 (1) The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society and, without restricting the generality of the foregoing, may take measures to

(a) enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development;

(b) encourage and support the learning of English and French in Canada;

(c) foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public;

(d) encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities generally and, in particular, to offer provincial and municipal services in both English and French and to provide opportunities for members of English or French linguistic minority communities to be educated in their own language;

(e) encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French;

**Obligations des institutions fédérales**

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

**Règlements**

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

**Coordination**

42 Le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

**Mise en œuvre**

43 (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;

b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;

c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;

d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;

e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

(f) encourage and cooperate with the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions to provide services in both English and French and to foster the recognition and use of those languages;

(g) encourage and assist organizations and institutions to project the bilingual character of Canada in their activities in Canada or elsewhere; and

(h) with the approval of the Governor in Council, enter into agreements or arrangements that recognize and advance the bilingual character of Canada with the governments of foreign states.

...

## PART IX

### Investigations

#### Investigation of complaints

**58 (1)** Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

...

## PART X

### COURT REMEDY

...

#### Application for remedy

**77 (1)** Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV, V or VII, or in respect of

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins;

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;

h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada.

[...]

## PARTIE IX

### Plaintes et enquêtes

#### Plaintes

**58 (1)** Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue — sur un acte ou une omission — et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

[...]

## PARTIE X

### RECOURS JUDICIAIRE

[...]

#### Recours

**77 (1)** Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V ou VII, ou fondée sur l'article 91,

section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

...

#### Order of Court

(4) Where, in proceedings under subsection (1), the Court concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances.

...

#### Evidence relating to similar complaint

79 In proceedings under this Part relating to a complaint against a federal institution, the Court may admit as evidence information relating to any similar complaint under this Act in respect of the same federal institution.

...

### PART XI

#### GENERAL

##### Primacy of Parts I to V

**82 (1)** In the event of any inconsistency between the following Parts and any other Act of Parliament or regulation thereunder, the following Parts prevail to the extent of the inconsistency:

- (a) Part I (Proceedings of Parliament);
- (b) Part II (Legislative and other Instruments);
- (c) Part III (Administration of Justice);
- (d) Part IV (Communications with and Services to the Public); and
- (e) Part V (Language of Work).

...

*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]

peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

[...]

#### Ordonnance

(4) Le tribunal peut, s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi, accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

[...]

#### Preuve — plainte de même nature

79 Sont recevables en preuve dans les recours les renseignements portant sur des plaintes de même nature concernant une même institution fédérale.

[...]

### PARTIE XI

#### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

##### Primauté sur les autres lois

**82 (1)** Les dispositions des parties qui suivent l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux :

- a) partie I (Débats et travaux parlementaires);
- b) partie II (Actes législatifs et autres);
- c) partie III (Administration de la justice);
- d) partie IV (Communications avec le public et prestation des services);
- e) partie V (Langue de travail).

[...]

*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, no 44]

**Official Languages of Canada****Official languages of Canada**

**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.

...

**Advancement of status and use**

**(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.

...

**Communications by public with federal institutions**

**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.

...

**Minority Language Educational Rights****Language of instruction**

**23 (1)** Citizens of Canada

**(a)** whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

**(b)** who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

**Langues officielles du Canada****Langues officielles du Canada**

**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.

[...]

**Progression vers l'égalité**

**(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.

[...]

**Communications entre les administrés et les institutions fédérales**

**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.

[...]

**Droits à l'instruction dans la langue de la minorité****Langue d'instruction**

**23 (1)** Les citoyens canadiens :

**a)** dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

**b)** qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

**Continuity of language instruction**

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

**Application where numbers warrant**

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

...

**Enforcement****Enforcement of guaranteed rights and freedoms**

24 (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

...

**Application of Charter****Application of Charter**

32 (1) This Charter applies

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

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

**Continuité d'emploi de la langue d'instruction**

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

**Justification par le nombre**

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

[...]

**Recours****Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés**

24 (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

[...]

**Application de la charte****Application de la charte**

32 (1) La présente charte s'applique :

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

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