

A-451-05  
2006 FCA 374

A-451-05  
2006 CAF 374

**Raymond Desrochers and Corporation de développement économique communautaire CALDECH** (*Appellants*)

v.

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

and

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

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

Federal Court of Appeal, Richard C.J., Létourneau and Nadon J.J.A.—Ottawa, October 4 and November 17, 2006.

*Official Languages — Appeal from decision of Federal Court dismissing application for declaratory, injunctive relief, costs under Official Languages Act (OLA), s. 77(1) — Complaint concerning North Simcoe Community Futures Development Corporation's dearth of services in French, contrary to OLA, Parts IV, VII — Trial Judge finding North Simcoe acting on behalf of Industry Canada within meaning of OLA, s. 25, required to provide equal services in French, English — However, because at time OLA, s. 77(1) application made in 2004, North Simcoe providing equal services, application dismissed, notwithstanding violation in 2000 when complaint filed — Judge wrong to dismiss application with respect to violations of OLA, Part IV — F.C.A. stating in Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency) that for purposes of OLA, s. 77(1) application, date of filing of complaint with Commissioner of Official Languages relevant date (in case at bar, that date March 15, 2000) — Still, Judge's refusal to grant relief sought by appellants not palpable, overriding error, as corrective measures taken and no evidence OLA, Part IV violated when OLA, s. 77(1) application made — Appellants nonetheless entitled to costs as relief, pursuant to OLA, s. 81, as complaint well founded when made, but no longer warranted at time of proceeding, hearing — Appeal allowed.*

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

c.

**Ministère de l'Industrie du Canada, Gouvernement du Canada et Procureur général du Canada** (*intimés*)

et

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

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

Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Létourneau et Nadon, J.C.A.—Ottawa, 4 octobre et 17 novembre 2006.

*Langues officielles — Appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de jugement déclaratoire, d'injonction et de dépens faite en vertu de l'art. 77(1) de la Loi sur les langues officielles (LLO) — La plainte visait le manque de services en français offerts par la Société d'aide au développement des collectivités de Simcoe Nord en contravention aux parties IV et VII de la LLO — Le juge de première instance a conclu que Simcoe Nord agissait pour le compte d'Industrie Canada au sens de l'art. 25 et qu'elle était tenue d'offrir des services égaux en français et en anglais — Cependant, parce que Simcoe Nord fournissait des services égaux lorsque la demande en vertu de l'art. 77(1) de la LLO a été présentée en 2004, la demande a été rejetée malgré le manquement commis en l'an 2000, lorsque la plainte a été portée — Le juge s'est mépris lorsqu'il a rejeté la demande relative aux manquements à la partie IV de la LLO — La C.A.F. a statué dans l'arrêt Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) que la date du dépôt de la plainte au commissaire aux langues officielles est, pour les fins du recours de l'art. 77(1) de la LLO, celle qui est pertinente (le 15 mars 2000 en l'espèce) — Cependant, le refus du juge d'accorder la réparation demandée par les appelants n'était pas entaché d'une erreur manifeste et dominante parce que des correctifs avaient été apportés et qu'il n'y avait pas de preuve suffisante pour conclure que la partie IV de la LLO n'avait pas été respectée à la date du dépôt du recours sous l'art. 77(1) —*

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing the appellants' application for declaratory and injunctive relief and costs under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* (OLA). That application was filed in 2004 following the Commissioner of Official Languages' conclusion that the North Simcoe Community Futures Development Corporation (North Simcoe) was not in full compliance with Parts IV and VII of the OLA in terms of its provision of French-language services. The Commissioner's conclusions resulted from a complaint filed on March 15, 2000 by the appellants criticizing North Simcoe's dearth of services in French.

Community Futures Development Corporations (CFDCs) form part of the Department of Industry's Community Futures Program, which was created to support economic development by helping communities promote and diversify themselves. CFDCs are autonomous organizations of the federal government constituted as non-profit corporations under provincial law that provide strategic community economic planning services, support to small- and medium-sized businesses and access to capital.

The Federal Court Judge was of the opinion that North Simcoe was implementing a specific governmental policy or program and as such, it was acting on behalf of the Department within the meaning of section 25 of the OLA. The Department thus had a duty to ensure that equal services were provided in both official languages exactly as if it was the one providing those services, which was not done. This breach was found to have occurred in 2000. However, because North Simcoe, at the time the proceedings were instituted in 2004, was providing equal services and was capable of communicating in French, Industry Canada was held not to be in breach of section 25. The appellants' argument that Part VII of the OLA creates rights and obligations giving rise to remedial measures was rejected, and the relief sought by the appellants was not deemed warranted. No order as to costs was made, notwithstanding the fact that subsection 81(2) of the OLA allowed the Judge to grant costs to the appellants despite the dismissal of their application.

*Held*, the appeal should be allowed.

*Les appelants avaient néanmoins droit aux dépens en vertu de l'art. 81 de la LLO puisque la plainte était fondée lorsqu'elle a été présentée, mais elle n'était plus justifiée lors de la poursuite et de l'audition — Appel accueilli.*

Il s'agissait d'un appel à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de jugement déclaratoire, d'injonction et de dépens des appelants faite en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* (LLO). Cette demande a été déposée en 2004, après que la commissaire aux langues officielles a conclu que la Société d'aide au développement des collectivités de Simcoe Nord (Simcoe Nord) ne respectait pas entièrement les parties IV et VII de la LLO pour ce qui était d'offrir des services en français. La commissaire en est arrivée à ses conclusions par suite d'une plainte que les appelants ont déposée le 15 mars 2000 pour reprocher à Simcoe Nord le manque de services en français.

Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) font partie du Programme de développement des collectivités, qui a été mis sur pied pour appuyer le développement économique en aidant les collectivités à mettre en valeur et à diversifier leur communauté. Les SADC sont des organismes autonomes du gouvernement fédéral constituées en société sans but lucratif sous le régime provincial qui offrent des services de planification économique communautaire stratégique, d'appui aux petites et moyennes entreprises et d'accès à des capitaux.

Le juge de la Cour fédérale estimait que Simcoe Nord mettait en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé et, à ce titre, elle agissait pour le compte du ministère au sens de l'article 25 de la LLO. Le ministère avait donc le devoir de veiller à ce que des services égaux soient offerts dans les deux langues officielles au même titre que s'il les fournissait lui-même, ce qu'il n'a pas fait. Le juge a déclaré que ce manquement a eu lieu en 2000. Cependant, parce que Simcoe Nord fournissait des services égaux et était capable de communiquer en français au moment où la poursuite a été intentée en 2004, le juge a déclaré qu'Industry Canada ne manquait pas à l'obligation imposée par l'article 25. La prétention des appelants que la partie VII de la LLO crée des droits et des obligations donnant ouverture à des mesures réparatrices a été rejetée, et le juge a statué qu'il n'y avait pas lieu d'accorder aux appelants les remèdes demandés. Aucune ordonnance concernant les dépens n'a été rendue, même si le paragraphe 81(2) de la LLO permettait au juge de les octroyer aux appelants, malgré le rejet de leur demande.

*Arrêt* : l'appel doit être accueilli.

Part IV of the OLA provides for equal linguistic access to regional economic development services in Ontario. It does not however grant any right of participation in the definition of the content of community economic development programs, nor does it impose a duty on the government to take into account the cultural needs of a minority language community in establishing services that are also intended for them. It simply gives the right to receive or access these programs in either official language.

Section 25 of the OLA states that services provided to the public by a third party must be available in either official language when the third party is acting on behalf of a federal institution and when that institution would be subject to a similar obligation if it were offering those services itself. In the case at bar, the terms and conditions of the program and the agreement between the parties showed that North Simcoe was acting on behalf of the Department within the meaning of section 25 in the establishment and implementation of the regional and community economic development program. It was thus required to provide the services in French.

At the time the appellants made their subsection 77(1) application, Part VII was not one of the parts referred to in subsection 77(1). The application was therefore not available to the appellants for the alleged breaches of Part VII.

In *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, Décarý J.A. stated that, for the purposes of the application provided for in subsection 77(1) of the OLA, the date of filing of the complaint to the Commissioner of Official Languages is the date that is relevant. The Federal Court Judge thus erred when he held that Industry Canada was not in breach of section 25 because at the time the action was instituted in 2004, it was providing equal services and was capable of communicating in French. Had it not been for this mistake, he would have allowed the appellants' application. On the other hand, the Judge's finding that at the date of filing of the subsection 77(1) application in 2004, some corrective measures had been taken and that there was insufficient evidence to conclude that Part IV of the OLA had not been complied with was not so marred by palpable and overriding error in fact or in law as to warrant intervention. He could not, in the exercise of his discretion, have granted any of the relief sought by the appellants. However, he should have exercised his power to award costs to the appellants as relief, pursuant to section 81 of the OLA, since the complaint, which was well founded at the time it was made, was no longer warranted at the time of the proceeding and the hearing.

La partie IV de la LLO confère un accès linguistique égal aux services de développement économique régional en Ontario. Cependant, elle ne confère pas de droit de participation à la définition du contenu des programmes de développement économique régional, et elle n'impose pas au gouvernement l'obligation de tenir compte des besoins culturels d'une communauté minoritaire en établissant des services qui leur sont également destinés. Elle ne fait qu'accorder le droit de recevoir ces programmes ou d'y avoir accès dans l'une ou l'autre langue officielle.

L'article 25 de la LLO précise que la fourniture de services par des tiers au public doit avoir lieu dans l'une ou l'autre langue officielle lorsque le tiers agit pour le compte d'une institution fédérale et lorsque cette dernière serait soumise à pareille obligation si elle offrait elle-même les services. En l'espèce, les modalités du programme et de l'entente entre les parties démontraient que Simcoe Nord agissait pour le compte du gouvernement, au sens de l'article 25, dans l'implantation et la mise en œuvre du programme de développement économique régional et communautaire. Elle était donc tenue de fournir les services en français.

À l'époque où les appelants ont présenté leur demande en vertu du paragraphe 77(1), la partie VII n'était pas l'une des parties visées par cette disposition. La demande n'était donc pas ouverte aux appelants pour des manquements allégués à la partie VII.

Dans l'arrêt *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, le juge Décarý, a énoncé que la date du dépôt de la plainte au commissaire aux langues officielles est, pour les fins du recours du paragraphe 77(1) de la LLO, celle qui est pertinente. Le juge de la Cour fédérale s'est donc mépris lorsqu'il a conclu qu'Industry Canada ne manquait pas à l'obligation prévue par l'article 25 parce qu'à l'époque où l'action a été intentée en 2004, Simcoe Nord fournissait des services égaux et était capable de communiquer en français. N'eût été de cette méprise, il aurait accueilli la demande des appelants. D'autre part, la conclusion du juge portant qu'à la date du dépôt du recours sous le paragraphe 77(1) en 2004, des correctifs avaient été apportés et qu'il n'y avait pas de preuve suffisante pour conclure que la partie IV de la LLO n'avait pas été respectée n'était pas entachée d'une erreur de droit ou de fait manifeste et dominante qui justifiait une intervention. Il pouvait, dans l'exercice de sa discrétion, n'accorder aucun des remèdes demandés par les appelants. Toutefois, il aurait dû exercer son pouvoir d'octroyer aux appelants des dépens à titre de réparation en vertu de l'article 81 de la LLO parce que la plainte, qui était fondée lorsqu'elle a été déposée, n'était plus justifiée lors de la poursuite et de l'audition.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*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(1), 20(1).  
*Contraventions Act*, S.C. 1992, c. 47.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 530(1) (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 27, ss. 94, 203).  
*Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1, ss. 4 (as am. by S.C. 2005, c. 26, s. 20), 8 (as am. *idem*, s. 22), 9 (as am. *idem*, s. 23), 10.  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 31, preamble, ss. 2, 3 “federal institution” (as am. by S.C. 2002, c. 7, s. 224(E); 2004, c. 7, s. 26), 21, 22, 25, 27, 28, 31, 41, 43(1) (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 28), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183), 77 (as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2), 81, 82(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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

DISTINGUISHED:

*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131.

CONSIDERED:

*Schreiber v. Canada* (1999), 69 C.R.R. (2d) 256 (F.C.T.D.); *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)* (2003), 308 N.R. 186; 2003 FCA 203; affg [2002] 2 F.C. 164; (2001), 228 F.T.R. 185; 2001 FCT 1365; *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2005] 3 S.C.R. 906; (2005), 267 D.L.R. (4th) 618; 2005 SCC 85.

REFERRED TO:

*Owners, Strata Plan No. VR368 v. Marathon Realty Co. Ltd. et al.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 540; 41 B.C.L.R. 155 (C.A.); *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2002 BCSC 950; *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Minister of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 181; 2001

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16(1), 20(1).  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 530(1) (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 94, 203).  
*Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41.  
*Loi sur le ministère de l'Industrie*, L.C. 1995, ch. 1, art. 4 (mod. par L.C. 2005, ch. 26, art. 20), 8 (mod., *idem*, art. 22), 9 (mod., *idem*, art. 23), 10.  
*Loi sur les contraventions*, L.C. 1992, ch. 47.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, préambule, art. 2, 3 « institutions fédérales » (mod. par L.C. 2002, ch. 7, art. 224(A); 2004, ch. 7, art. 26), 21, 22, 25, 27, 28, 31, 41, 43(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 28), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183), 77 (mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2), 81, 82(1).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

*Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2004] 4 R.C.F. 276; 2004 CAF 263.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Schreiber c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 1576 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 203; conf. [2002] 2 C.F. 164; 2001 CFPI 1365; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2005] 3 R.C.S. 906; 2005 CSC 85.

DÉCISIONS CITÉES :

*Owners, Strata Plan No. VR368 v. Marathon Realty Co. Ltd. et al.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 540; 41 B.C.L.R. 155 (C.A.); *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2002 BCSC 950; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2001 CFPI 239; *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2

FCT 239; *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 2002 SCC 33.

R.C.S. 235; 2002 CSC 33.

## AUTHORS CITED

*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. (Toronto: Oxford University Press, 2004), “*behalf*”.

*Government of Canada’s Community Futures Program: Terms and Conditions*, October 3, 2005, online: Industry Canada <[http://fednor.ic.gc.ca/epic/internet/infednor-fednor.nsf/en/h\\_fn01468e.html](http://fednor.ic.gc.ca/epic/internet/infednor-fednor.nsf/en/h_fn01468e.html)>.

*Grand Larousse universel*, Vol. 4 (Paris: Larousse, 1995).

*New Oxford Dictionary of English* (Oxford: Clarendon Press, 1998), “*behalf*”.

*Nouveau Petit Robert: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (Paris: Le Robert, 1996), “*autorisation*”, “*délégation*”, “*ratification*”.

## DOCTRINE CITÉE

*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto, Oxford University Press, 2004, « *behalf* ».

*Grand Larousse universel*, tome 4. Paris, Larousse, 1995.

*New Oxford Dictionary of English*. Oxford: Clarendon Press, 1998, « *behalf* ».

*Nouveau Petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris : Le Robert, 1996, « *autorisation* », « *délégation* », « *ratification* ».

*Programme de développement des collectivités du Gouvernement du Canada : Modalités*, 3 octobre 2005, en ligne : Industrie Canada <[http://fednor.ic.gc.ca/epic/internet/infednor-fednor.nsf/fr/h\\_fn01468f.html](http://fednor.ic.gc.ca/epic/internet/infednor-fednor.nsf/fr/h_fn01468f.html)>.

APPEAL from a decision of the Federal Court ([2005] 4 F.C.R. 3; (2005), 276 F.T.R. 249; 2005 FC 987) dismissing the appellants’ application under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* concerning the provision of French-language services by a third party acting on behalf of the government. Appeal allowed.

APPEL à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale ([2005] 4 R.C.F. 3; 2005 CF 987) rejetant la demande des appelants faite en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* à l’égard de la fourniture de services en français par un tiers agissant pour le compte du gouvernement. Appel accueilli.

## APPEARANCES:

*Ronald F. Caza and Justin Bertrand* for appellants.

*Alain Préfontaine* for respondents.

*Pascale Giguère* for intervenor.

## ONT COMPARU :

*Ronald F. Caza et Justin Bertrand* pour les appelants.

*Alain Préfontaine* pour les intimés.

*Pascale Giguère* pour l’intervenante.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Heenan Blaikie LLP*, Ottawa, for appellants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Heenan Blaikie LLP*, Ottawa, pour les appelants.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Commissariat aux langues officielles*, Ottawa, pour l’intervenante.

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

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

## POINTS IN ISSUE AND RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

[1] This is an appeal from a decision of Mr. Justice Harrington of the Federal Court (the Judge) [[2005] 4 F.C.R. 3] dismissing the appellants' application for relief made pursuant to subsection 77(1) [as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2] of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, as amended (the OLA). This application was made on October 27, 2004.

[2] The points at issue are easier to identify than to resolve. The appellants have succinctly formulated them and I will just quote the relevant portion of their amended memorandum of fact and law:

## [TRANSLATION]

- (a) In matters of community economic development in the Huronia region, are the respondents in breach of their obligations to provide services in French of equal quality to the services provided in English:
- (i) under Part IV of the OLA?
  - (ii) under the constitutional principle of protection of and respect for minorities?
- (b) Are the respondents in breach of their obligations to enhance the vitality of the Francophone community in the Huronia region under Part VII of the OLA?
- (c) What is the fair and appropriate remedy in the circumstances?
- (d) Should the Court award the appellants their costs in the court below, irrespective of the outcome of the case, under subsection 81(2) of the OLA?

[3] To facilitate the reader's perusal of these reasons, I include a table of contents that identifies and locates the topics addressed and analysed herein.\*

[4] Before relating the facts and proceedings in this case, I quote the relevant provisions of the OLA [ss. 3

## LES QUESTIONS EN LITIGE ET LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[1] Il s'agit d'un appel à l'encontre d'une décision du juge Harrington de la Cour fédérale (juge) [[2005] 4 R.C.F. 3] rejetant la demande de redressement des appelants faite en vertu du paragraphe 77(1) [mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2] de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, telle que modifiée (LLO). Cette demande fut faite le 27 octobre 2004.

[2] Les questions en litige sont plus faciles à cerner qu'à résoudre. Les appelants les ont formulées succinctement et je me contente de les reproduire telles qu'elles apparaissent à leur mémoire amendé des faits et du droit :

- a) En matière de développement économique communautaire dans la région de la Huronie, est-ce que les intimés manquent à leurs obligations d'offrir des services en français de qualité égale aux services offerts en anglais :
- i) en vertu de la partie IV de la LLO ?
  - ii) en vertu du principe constitutionnel de la protection et du respect des minorités ?
- b) Est-ce que les intimés manquent à leurs obligations de favoriser l'épanouissement de la communauté francophone de la région de la Huronie en vertu de la partie VII de la LLO ?
- c) Quelle est la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances ?
- d) La Cour devrait-elle accorder aux appelants leurs dépens en première instance, quelle que soit l'issue du litige, en vertu du paragraphe 81(2) de la LLO ?

[3] Pour faciliter au lecteur l'accès aux présents motifs, j'inclus une table des matières qui identifie et localise les sujets traités et analysés.\*

[4] Avant de relater les faits et la procédure suivie en l'instance, je reproduis les dispositions pertinentes de la

\* Editor's Note: The table of Contents has been omitted for reasons of brevity.

\* Note de l'arrêliste : La table des matières a été omise pour des raisons de concision.

(as am. by S.C. 2002, c. 7, s. 224(E); 2004, c. 7, s. 26), 43(1) (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 28), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183)] and the *Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1 (the DIA) [ss. 4 (as am. by S.C. 2005, c. 26, s. 20), 8 (as am. *idem*, s. 22), 9 (as am. *idem*, s. 23)]:

An Act respecting the status and use of the official languages of Canada

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 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;

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 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 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;

...

## 2. The purpose of this Act is to

(a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal

LLO [art. 3 (mod. par L.C. 2002, ch. 7, art. 224(A); 2004, ch. 7, art. 26), 43(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 28), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183)] ainsi que de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, L.C. 1995, ch. 1 (LMI) [art. 4 (mod. par L.C. 2005, ch. 26, art. 20), 8 (mod., *idem*, art. 22), 9 (mod., *idem*, art. 23)] :

Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada

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 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;

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

[...]

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 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,

[...]

## 2. La présente loi a pour objet :

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les

institutions, 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.

3. (1) In this Act,

...

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

(a) the Senate,

(b) the House of Commons,

(c) the Library of Parliament,

(c.1) the office of the Senate Ethics Officer and the office of the Ethics Commissioner,

(d) any federal court,

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

(f) a department of the Government of Canada,

(g) a Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and

(h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown, but does not include

(i) any institution of the Council or government of the Northwest Territories or of the Legislative Assembly or government of Yukon or Nunavut, or

(j) any Indian band, band council or other body established to perform a governmental function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people;

...

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.

3. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

[...]

« institutions fédérales » Les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, dont le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l’éthique, les tribunaux fédéraux, tout organisme—bureau, commission, conseil, office ou autre—chargé de fonctions administratives sous le régime d’une loi fédérale ou en vertu des attributions du gouverneur en conseil, les ministères fédéraux, les sociétés d’État créées sous le régime d’une loi fédérale et tout autre organisme désigné par la loi à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada ou placé sous la tutelle du gouverneur en conseil ou d’un ministre fédéral. Ne sont pas visés les institutions du conseil ou de l’administration du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, celles de l’assemblée législative ou de l’administration du Nunavut, ni les organismes—bande indienne, conseil de bande ou autres—chargés de l’administration d’une bande indienne ou d’autres groupes de peuples autochtones.

[...]

## PART IV

COMMUNICATIONS WITH AND SERVICES TO THE  
PUBLIC*Communications and Services*

**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.

**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.

...

*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*

**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.

**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

## PARTIE IV

COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET  
PRESTATION DES SERVICES*Communications et services*

**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.

**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 fournis par des tiers*

**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*

**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.

**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

either official language at the choice of any member of the public.

...

31. In the event of any inconsistency between this Part and Part V, this Part prevails to the extent of the inconsistency.

...

#### PART VII

##### ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

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.

...

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

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

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

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

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

(e) encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French;

(f) encourage and cooperate with the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions to provide services in both

langue officielle, au choix.

[...]

31. Les dispositions de la présente partie l'emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V.

[...]

#### PARTIE VII

##### PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

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.

[...]

43. (1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;

b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;

c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;

d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;

e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à

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;

...

## PART X

### COURT REMEDY

**76.** In this Part, “Court” means the Federal Court.

**77.** (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV, V or VII, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

...

**81.** (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

(2) Where the Court is of the opinion that an application under section 77 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

## PART XI

### GENERAL

**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). [Emphasis added.]

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;

[. . .]

## PARTIE X

### RECOURS JUDICIAIRE

**76.** Le tribunal visé à la présente partie est la Cour fédérale.

**77.** (1) Quiconque a saisi le commissaire d’une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, ou VII, ou fondée sur l’article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

[. . .]

**81.** (1) Les frais et dépens sont laissés à l’appréciation du tribunal et suivent, sauf ordonnance contraire de celui-ci, le sort du principal.

(2) Cependant, dans les cas où il estime que l’objet du recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, le tribunal accorde les frais et dépens à l’auteur du recours, même s’il est débouté.

## PARTIE XI

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**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). [Je souligne.]

An Act to establish the Department of Industry and to amend  
and repeal certain other Acts

Loi constituant le ministère de l'Industrie et modifiant ou  
abrogeant certaines lois

...

[. . .]

PART I

PARTIE I

POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS OF THE  
MINISTER

POUVOIRS ET FONCTIONS DU MINISTRE

4. (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to

4. (1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent de façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés :

- (a) industry and technology in Canada;
- (b) trade and commerce in Canada;
- (c) science in Canada;
- (d) consumer affairs;
- (e) corporations and corporate securities;
- (f) competition and restraint of trade, including mergers and monopolies;
- (g) bankruptcy and insolvency;
- (h) patents, copyrights, trade-marks, industrial designs and integrated circuit topographies;
- (i) standards of identity, packaging and performance in relation to consumer products and services, except in relation to the safety of consumer goods;
- (j) legal metrology;
- (k) telecommunications, except in relation to
  - (i) the planning and coordination of telecommunication services for departments, boards and agencies of the Government of Canada, and
  - (ii) broadcasting, other than in relation to spectrum management and the technical aspects of broadcasting;
- (l) the development and utilization generally of communication undertakings, facilities, systems and services for Canada;
- (m) investment;
- (n) small businesses; and
- (o) tourism.

- a) à l'industrie et à la technologie au Canada;
- b) au commerce au Canada;
- c) à la science au Canada;
- d) à la consommation;
- e) aux personnes morales et aux valeurs mobilières;
- f) à la concurrence et aux pratiques commerciales restrictives, notamment les fusions et les monopoles;
- g) à la faillite et à l'insolvabilité;
- h) aux brevets, droits d'auteur, marques de commerce, dessins industriels et topographies de circuits intégrés;
- i) aux normes d'identification, d'emballage et de rendement des produits et services destinés aux consommateurs, sauf en ce qui concerne la sécurité de ces produits;
- j) à la métrologie légale;
- k) aux télécommunications, sauf en ce qui a trait à la planification et à la coordination des services de télécommunication aux ministères et aux organismes fédéraux et à la radiodiffusion—à l'exception de la gestion du spectre et des aspects techniques de la radiodiffusion;
- l) au développement et à l'utilisation, d'une façon générale, d'entreprises, d'installations, de systèmes et de services de communications pour le Canada;
- m) aux investissements;
- n) aux petites entreprises;
- o) au tourisme.

(2) The powers, duties and functions of the Minister also extend to and include all matters over which Parliament has

(2) Ils s'étendent également, dans les mêmes conditions, aux domaines liés au développement économique régional

jurisdiction, not by law assigned to any other department, board or agency of the Government of Canada, relating to regional economic development in Ontario.

...

## PART II

### REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN ONTARIO

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

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

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

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

9. (1) In exercising the powers and performing the duties and functions assigned by subsection 4(2), the Minister shall, with respect to regional economic development in Ontario,

(a) in cooperation with other concerned ministers and boards and agencies of the Government of Canada, formulate and implement policies, plans and integrated federal approaches;

(b) coordinate the policies and programs of the Government of Canada;

(c) lead and coordinate the activities of the Government of Canada in the establishment of cooperative relationships with Ontario and with business, labour and other public and private bodies; and

(d) collect, gather, by survey or otherwise, compile, analyse, coordinate and disseminate information.

(2) In exercising the powers and performing the same duties and functions, the Minister may

(a) provide and, where appropriate, coordinate services promoting regional economic development in Ontario including services to develop entrepreneurial talent, support local business associations, stimulate investment and support small- and medium-sized enterprises in that province or any part of that province; and

en Ontario.

[...]

## PARTIE II

### DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL EN ONTARIO

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

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

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

c) concentrer les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation des capacités d'entreprise.

9. (1) Dans le cadre de la compétence visée au paragraphe 4(2), le ministre, en ce qui touche le développement économique régional en Ontario :

a) en collaboration avec les autres ministres ou organismes fédéraux compétents, formule et met en œuvre des orientations, des projets et une conception intégrée de l'action fédérale;

b) coordonne les politiques et les programmes de mise en œuvre du gouvernement fédéral;

c) dirige et coordonne les activités du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'établissement de relations de coopération avec l'Ontario, ainsi qu'avec les milieux d'affaires, les syndicats et autres organismes publics ou privés;

d) assure la collecte—notamment par sondage—la compilation, l'analyse, la coordination et la diffusion de l'information.

(2) Dans le même cadre, le ministre peut :

a) fournir des services favorisant le développement économique régional de l'Ontario, notamment en vue de promouvoir les capacités d'entreprise, de stimuler les investissements et de soutenir les associations commerciales locales et les petites et moyennes entreprises dans l'ensemble ou dans une région précise de cette province, et, au besoin, coordonner leur prestation;

(b) initiate, recommend, coordinate, direct, promote and implement programs and projects in relation to regional economic development in Ontario.

10. The Governor in Council may make regulations

(a) relating to policies, programs and projects referred to in section 9; and

(b) generally for carrying out the purposes and provisions of sections 8 and 9. [Emphasis added.]

b) concevoir, recommander, coordonner, diriger, favoriser et mettre en œuvre des programmes et des opérations en ce qui touche le développement économique régional en Ontario.

10. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

a) régir les orientations, les programmes et les opérations mentionnés à l'article 9;

b) prendre toute autre mesure d'application des articles 8 et 9. [Je souligne.]

## FACTS AND PROCEEDINGS

[5] Under subsection 4(2) of the DIA, the powers, duties and functions of the Minister of Industry (the Minister) extend to and include all matters relating to regional economic development in Ontario. Essentially, these subsection 4(2) duties and functions consist in the promotion of economic development in areas of Ontario where incomes are low and economic growth is slow or where opportunities for productive employment are limited.

[6] Sections 9 and 10 of the DIA indicate that, in this regard, the Minister plays a role of defining and implementing policies and plans, and initiates, coordinates, directs and implements programs and projects in relation to economic development in Ontario. The Minister's leadership and coordination role also extends to the federal government's activities in its relations with the various stakeholders.

[7] Finally, the Minister may provide and, where appropriate, coordinate services promoting regional economic development in Ontario (paragraph 9(2)(a)).

[8] In this context, the Department of Industry (the Department) has established a Community Futures Program (the program) the objective of which is to support economic development by helping communities promote and diversify themselves. Some 61 Community Futures Development Corporations (CFDCs) exist in Ontario. They provide strategic community economic planning services, support to small-and medium-sized businesses and access to capital. These are autonomous organizations of the federal government, constituted as

## LES FAITS ET LA PROCÉDURE

[5] En vertu du paragraphe 4(2) de la LMI, les fonctions et les pouvoirs qu'exerce le ministre de l'Industrie (ministre) s'étendent aux domaines liés au développement économique régional en Ontario. Dans leur essence, ces fonctions du paragraphe 4(2) consistent à promouvoir le développement économique des régions de l'Ontario où les revenus et la croissance économique sont faibles et où les possibilités d'emplois productifs sont limitées.

[6] Les articles 9 et 10 de la LMI révèlent qu'à cet égard, le ministre joue un rôle de définition et de mise en œuvre des orientations et des projets, ainsi que de conception, de direction, de coordination et de mise en œuvre des programmes et des opérations touchant le développement économique en Ontario. Son rôle de direction et de coordination s'étend également aux activités du gouvernement fédéral dans ses relations avec les différents intervenants.

[7] Enfin, le ministre peut fournir des services favorisant le développement économique régional de l'Ontario et, au besoin, les coordonner (alinéa 9(2)a)).

[8] Dans ce contexte, le ministère de l'industrie (Ministère) a mis sur pied un Programme de développement des collectivités (programme) dont l'objectif est d'appuyer le développement économique en aidant les collectivités à mettre en valeur et à diversifier leur communauté. Quelque 61 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) existent en Ontario. Ces SADC offrent des services de planification économique communautaire stratégique, d'appui aux petites et moyennes entreprises et d'accès à des

not-for-profit organizations under provincial law: see paragraph 6 of the respondents' memorandum of fact and law.

[9] In the rural areas, this program is managed by the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario, or FedNor. It is funded pursuant to section 8 of the DIA.

[10] The residents of the northern part of Simcoe county are serviced by the North Simcoe CFDC (North Simcoe). This CFDC is "Anglo-dominated", according to the appellants. Its mandate is to provide advice, information and funding to small businesses, and strategic planning for community economic development.

[11] North Simcoe has existed since 1986. It is small: five full-time employees, assisted by a number of volunteers who are either directors or members of the Francophone or Anglophone loans committee. The agency's director is a unilingual Anglophone. The five employees, two of whom have French as their mother tongue, are fluent in English.

[12] The appellant, Mr. Raymond Desrochers, is the president of the co-appellant the Corporation de développement économique communautaire CALDECH (CALDECH). Created in 1995, CALDECH remained on the back-burner for three years until it obtained funding, including \$22,000 from the Department's program. Mr. Desrochers says it was created in order to establish and maintain the necessary institutions and programs to enable the members of the Francophone minority to resist an increasing rate of assimilation: appeal book, Vol. 1, at page 83, affidavit of Mr. Desrochers, at paragraphs 2 and 3. It has clearly had some success with the Francophone community and its services have been retained many times.

[13] On March 15, 2000, the appellants filed a complaint with the Commissioner of Official Languages

capitaux. Ce sont des organismes autonomes du gouvernement fédéral constitués en société sans but lucratif sous le régime provincial : voir le paragraphe 6 du mémoire des faits et du droit des intimés.

[9] Dans les zones rurales, ce programme est géré par l'Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario, soit FedNor. Il est financé en vertu de l'article 8 de la LMI.

[10] Les résidents du Nord du comté de Simcoe sont desservis par la Simcoe Nord SADC (Simcoe Nord). Il s'agit d'une SADC dont l'organisation est, selon les appelants, « anglo-dominante ». Son mandat consiste à fournir des conseils aux petites entreprises, de l'information, du financement ainsi que de la planification stratégique en matière de développement économique communautaire.

[11] Simcoe Nord existe depuis 1986. Elle est de petite taille : cinq employés à temps plein, assistés d'un certain nombre de bénévoles qui, soit occupent un poste d'administrateur, soit sont membres du comité des prêts francophone ou anglophone. La directrice de l'organisme est unilingue anglophone. Les cinq employés, dont deux de langue maternelle française, s'expriment aisément en anglais.

[12] L'appelant, M. Raymond Desrochers, est président du co-appellant, la Corporation de développement économique communautaire CALDECH (CALDECH). Fondée en 1995, la CALDECH est demeurée en veilleuse pendant trois ans, jusqu'à ce qu'elle obtienne du financement, dont un montant de 22 000 \$ en provenance du programme du Ministère. Elle fut, selon M. Desrochers, créée dans le but de mettre sur pied et de maintenir les institutions et les programmes requis pour permettre aux membres de la minorité francophone de lutter contre leur assimilation grandissante : dossier d'appel, vol. 1, page 83, affidavit de M. Desrochers, paragraphes 2 et 3. Il ne fait pas de doute qu'elle a eu du succès auprès de la communauté francophone et que ses services furent retenus à plusieurs reprises.

[13] Le 15 mars 2000, les appelants déposèrent une plainte auprès de la commissaire aux langues officielles

(the Commissioner). They criticized North Simcoe's dearth of services in French. The complaint resulted in a report by the Commissioner dated September 2001.

[14] The Commissioner's investigation focused on North Simcoe's ability to provide services in French to the area's Francophone population. It was conducted in light of Parts IV and VII of the OLA. At page 14 of her report, the Commissioner concluded that North Simcoe was not in full compliance with the provisions of the language clause in its agreement with the Department and that the Department had failed in its commitment to support the development of the Francophone community in Simcoe county. She held the Department responsible for ensuring that appropriate corrective action be taken in the short term and that, in the long term, measures be taken to guarantee a lasting and satisfactory solution: appeal book, Vol. 1, at page 126.

[15] The Department expressed its willingness to abide by the recommendation of the Commissioner, and the latter followed up on the former's action. At the end of two follow-up reports dated June 2003 and August 2004, the Commissioner concluded, on the basis of the evidence she had at her disposal, that:

[TRANSLATION] The French-language services provided by [North Simcoe] are not equal in quality to those provided in English. Furthermore, there is no evidence that Industry Canada/FedNor has determined the economic and community development needs of the Francophone community or responded to them. We conclude that notwithstanding the efforts made by [North Simcoe] and Industry Canada/FedNor, the latter is still not in full compliance with Parts IV and VII of the *Official Languages Act* in regard to the provision of CFDC services in North Simcoe.

[16] Following this the appellants decided to file the application provided for in subsection 77(1) of the OLA.

#### DECISION OF THE FEDERAL COURT JUDGE

[17] The Judge said that in his opinion North Simcoe was implementing a specific governmental policy or program. Therefore, it was acting on behalf of the Department within the meaning of section 25 of the OLA. The Department thus had a duty to ensure that equal services were provided in both official languages

(commissaire). Ils reprochaient à Simcoe Nord le manque de services en français. La plainte déboucha sur un rapport de la commissaire daté de septembre 2001.

[14] L'enquête de la commissaire porta sur la capacité de Simcoe Nord d'offrir des services en français à la population francophone de la région. Elle fut menée à la lumière des dispositions des parties IV et VII de la LLO. À la page 14 de son rapport, la commissaire concluait que Simcoe Nord n'a pas respecté pleinement les dispositions de la clause linguistique de son entente avec le Ministère et ce dernier a failli à son engagement d'appuyer le développement de la communauté francophone du comté de Simcoe. Elle imputait au Ministère la responsabilité de s'assurer qu'un correctif approprié soit apporté à court terme et qu'à long terme, des mesures soient prises pour garantir une solution durable et satisfaisante : dossier d'appel, vol. 1, page 126.

[15] La commissaire a assuré un suivi de ses recommandations auxquelles le Ministère se montrait disposé à donner suite. Au terme de deux rapports de suivi datés de juin 2003 et août 2004, la commissaire concluait, sur la foi de preuve dont elle disposait, que :

Les services en français fournis par [Simcoe Nord] ne sont pas de qualité égale à ceux fournis en anglais. En outre, rien ne prouve qu'Industrie Canada/FedNor a déterminé les besoins en matière de développement économique et communautaire de la collectivité francophone, ni y a répondu. Nous concluons que malgré les efforts déployés par la [Simcoe Nord] et Industrie Canada/FedNor, ce dernier ne respecte toujours pas entièrement les Parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles* pour ce qui est d'offrir les services de la SADC à Simcoe Nord.

[16] S'en est suivi la décision des appelants de se prévaloir du recours du paragraphe 77(1) de la LLO.

#### LA DÉCISION DU JUGE DE LA COUR FÉDÉRALE

[17] Le juge s'est dit d'avis que Simcoe Nord mettait en œuvre une politique ou un programme gouvernemental déterminé. En conséquence, elle agissait pour le compte du Ministère au sens de l'article 25 de la LLO. Le Ministère avait donc le devoir de veiller à ce que des services égaux soient offerts dans les deux langues au

exactly as if the services were provided by Industry Canada itself. This it had not done: see paragraph 38 of his decision. According to the Judge, this breach occurred in the year 2000. At paragraph 44 of his decision, he found that “[i]f the proceedings had been instituted in 2000, Industry Canada would clearly have been found in breach of the duty imposed upon it by section 25.”

[18] But the Judge said that, in his opinion, North Simcoe, at the time the proceedings were instituted, in 2004, was providing equal services and was capable of communicating in French: see paragraph 73 of his decision. This finding essentially flowed from the following findings, at paragraph 44 of his decision:

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

[19] The Judge rejected the appellants’ argument that Part VII of the OLA creates rights and obligations giving rise to remedial measures. He appropriately followed *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 4 F.C.R. 276, a decision of this Court.

[20] The Judge also ruled that it was not warranted to grant the appellants the relief they sought, having ruled that their claim for relief was without merit. The appellants had sought an order:

[TRANSLATION]

a. declaring that the respondents have violated and continue to violate Parts IV and VII of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985, c. 31 (4th Supp.) (hereinafter “OLA”);

même titre que s’il les fournissait lui-même, ce qu’il n’a pas fait : voir le paragraphe 38 de sa décision. Le juge situe dans le temps ce manquement en l’année 2000. Au paragraphe 44 de sa décision, il conclut que si « la poursuite avait été intentée en 2000, on aurait clairement pu considérer qu’Industrie Canada avait manqué à l’obligation imposée par l’article 25 ».

[18] Mais le juge s’est dit d’avis qu’au moment où la poursuite fut intentée en 2004, Simcoe Nord fournissait des services égaux et était capable de communiquer en français : voir le paragraphe 73 de sa décision. Cette conclusion découle essentiellement des constatations suivantes qu’il fait et que l’on retrouve au paragraphe 44 de sa décision :

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

[19] Le juge a rejeté la prétention des appelants que la partie VII de la LLO crée des droits et des obligations donnant ouverture à des mesures réparatrices. C’est à juste titre qu’il a suivi la décision de notre Cour dans l’affaire *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments)*, [2004] 4 R.C.F. 276.

[20] Le juge a aussi statué qu’il n’y avait pas lieu d’accorder aux appelants les remèdes demandés, vu sa conclusion quant à l’absence de mérite de leur demande de redressement. Les appelants sollicitaient du juge, à titre de remède, une ordonnance :

a. déclarant que les défendeurs ont contrevenu et continuent de contrevenir aux parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles*, 1985, L.R.C., 4<sup>e</sup> supplément, c. 31 (ci-après « LLO »);

- |   |   |
|---|---|
| <p>b. declaring that the respondents have violated and continue to violate subsections 16(1) and 20(1) of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> (hereinafter “Charter”);</p> <p>c. declaring that the respondents have violated and continue to violate the unwritten constitutional principle of respect for and protection of minorities;</p> <p>d. enjoining the respondents to:</p> <p style="margin-left: 20px;">i. comply with Part IV of the OLA in the application of the <i>Department of Industry Act</i>, S.C. 1995, c. 1 and the Community Futures Program;</p> <p style="margin-left: 20px;">ii. comply with Part VII of the OLA in the application of the <i>Department of Industry Act</i>, S.C. 1995, c. 1 and the Community Futures Program;</p> <p style="margin-left: 20px;">iii. comply with the constitutional obligations set out in subsections 16(1) and 20(1) of the Charter in the application of the <i>Department of Industry Act</i>, S.C. 1995, c. 1 and the Community Futures Program;</p> <p style="margin-left: 20px;">iv. comply with the unwritten constitutional principle of respect for and protection of minorities in the application of the <i>Department of Industry Act</i>, S.C. 1995, c. 1 and the Community Futures Program;</p> <p style="margin-left: 20px;">v. to pay to the applicants the sum of \$2,450,000 in damages;</p> <p style="margin-left: 20px;">vi. to grant the Corporation de développement économique communautaire CALDECH permanent and stable funding that includes, <i>inter alia</i>:</p> <p style="margin-left: 40px;">A. annual operational funding in the amount of \$300,000; and</p> <p style="margin-left: 40px;">B. an investment fund in the amount of \$1,500,000; and</p> <p>e. granting the applicants:</p> <p style="margin-left: 20px;">i. costs on this application, and</p> <p style="margin-left: 20px;">ii. any further remedy that this Honourable Court might consider appropriate.</p> | <p>b. déclarant que les défendeurs ont contrevenu et continuent de contrevenir aux paragraphes 16(1) et 20(1) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (ci-après « Charte »);</p> <p>c. déclarant que les défendeurs ont contrevenu et continuent de contrevenir au principe constitutionnel non-écrit du respect et de la protection des minorités;</p> <p>d. contre les défendeurs afin de les obliger à :</p> <p style="margin-left: 20px;">i. se conformer à la partie IV de la LLO dans l’application de la <i>Loi sur le Ministère de l’Industrie</i>, L.C. 1995, ch. 1 et le Programme de développement des collectivités;</p> <p style="margin-left: 20px;">ii. se conformer à la partie VII de la LLO dans l’application de la <i>Loi sur le Ministère de l’Industrie</i>, L.C. 1995, ch. 1 et le Programme de développement des collectivités;</p> <p style="margin-left: 20px;">iii. respecter les obligations constitutionnelles prévues aux paragraphes 16(1) et 20(1) de la Charte dans l’application de la <i>Loi sur le Ministère de l’Industrie</i>, L.C. 1995, ch. 1 et le Programme de développement des collectivités;</p> <p style="margin-left: 20px;">iv. respecter le principe constitutionnel non-écrit du respect et de la protection des minorités dans l’application de la <i>Loi sur le Ministère de l’Industrie</i>, L.C. 1995, ch. 1 et le Programme de développement des collectivités;</p> <p style="margin-left: 20px;">v. verser aux demandeurs la somme de 2 450 000 \$ en dommages-intérêts;</p> <p style="margin-left: 20px;">vi. accorder à la Corporation de développement économique communautaire CALDECH un financement permanent et stable qui inclut, entre autres :</p> <p style="margin-left: 40px;">A) un financement annuel pour l’opération au montant de 300 000 \$; et</p> <p style="margin-left: 40px;">B) un fond d’investissement au montant de 1 500 000 \$; et</p> <p>e. accordant aux demandeurs :</p> <p style="margin-left: 20px;">i. les dépens pour la présente demande, et</p> <p style="margin-left: 20px;">ii. tout autre recours que cette Honorable Cour pourrait considérer approprié.</p> |
|---|---|

[21] Finally, he did not make any order in favour of either party concerning costs, although the application for relief had been dismissed and although subsection 81(2) of the OLA allowed him to grant costs to the

[21] Enfin, il n’a rendu en faveur de l’une ou de l’autre partie aucune ordonnance concernant les dépens, malgré que la demande de redressement ait été rejetée et malgré le paragraphe 81(2) de la LLO qui lui permettait

appellants notwithstanding the dismissal of their application.

#### RELIEF SOUGHT ON APPEAL

[22] The appellants are seeking on appeal essentially the same relief as before the trial Judge, but with some modifications. They are no longer seeking an order declaring that the respondents have violated and continue to violate subsections 16(1) and 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). Therefore, they are no longer seeking an order enjoining them to comply with the Charter. In the trial court those claims were made in paragraph b and subparagraph d.iii.

[23] Similarly, they have abandoned their claim for \$2,450,000 in damages that is set out in subparagraph d.v.; in lieu thereof, they are seeking a payment of \$25,000 per month for each month that the CALDECH has not been subsidized since March 15, 2000.

[24] Finally, they are no longer claiming an investment fund of \$1,500,000.

#### RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT OF CANADA FOR THE PROGRAM UNDER THE DIA

[25] It is not disputed that the program initiated by the Department to promote regional economic development in Ontario is a program of the Government of Canada. As mentioned earlier, the Minister is given powers and is subject to duties under the DIA in regard to economic development in Ontario, including regional economic development.

[26] The appellants submitted that the services promoting regional economic development in Ontario provided pursuant to sections 8 and 9 of the DIA to the majority Anglophone and minority Francophone communities must be of equal quality. Now, they claimed, the services available to the Francophone minority are inferior in quality. They alleged that there

de les octroyer aux appelants nonobstant le rejet de leur demande.

#### LES RÉPARATIONS DEMANDÉES EN APPEL

[22] Les appelants recherchent en appel essentiellement les mêmes conclusions qu'en première instance, sauf les variations suivantes. Ils ne sollicitent plus une ordonnance déclarant que les intimés ont contrevenu et continuent de contrevenir aux paragraphes 16(1) et 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). Conséquemment, ils ne demandent plus une ordonnance les obligeant à s'y conformer. Il s'agissait dans la demande en première instance de l'alinéa b et du sous-alinéa d.iii.

[23] De même, ils ont abandonné la réclamation de 2 450 000 \$ en dommages-intérêts que l'on retrouvait au sous-alinéa d.v et y ont substitué une demande de versement de 25 000 \$ par mois pour tous les mois que la CALDECH n'a pas été subventionnée depuis le 15 mars 2000.

[24] Enfin, ils ne réclament plus un fond d'investissement de 1 500 000 \$.

#### LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA POUR LE PROGRAMME EN VERTU DE LA LMI

[25] Il n'est pas contesté que le programme mis de l'avant par le Ministère pour favoriser le développement économique régional en Ontario est un programme du Gouvernement du Canada. Tel que déjà mentionné, le ministre est à la fois investi de pouvoirs et soumis à des obligations en vertu de la LMI en ce qui concerne le développement économique en Ontario, incluant le développement économique régional.

[26] Les appelants soumettent que les services favorisant le développement économique régional de l'Ontario, offerts en vertu des articles 8 et 9 de la LMI à la communauté anglophone majoritaire et francophone minoritaire, doivent être de qualité égale. Or, disent-ils, les services offerts à la minorité francophone sont de qualité inférieure. Ils allèguent qu'il n'y a pas de

are no services of equal quality for the Francophones in the region of Huronia. The services do not result in projects culturally adapted to the minority: see paragraphs 9 and 10 of the amended memorandum of fact and law of the appellants, where they wrote: [TRANSLATION] “The minority communities, such as the Aboriginal and Francophone communities, because of their cultures, have a relatively more collective and community-oriented approach. It is essential that a provider of economic development services take this difference into consideration.” They deplored a lack of knowledge of the communities being serviced, their needs and their special features. In the appellants’ view, this means that there has to be a Francophone institution, such as the CALDECH, that defines the economic needs of the Francophone minority, participates in or supervises the programming of the services available to Francophones and has a Francophone loan committee. As the Federal Court Judge said at paragraphs 69 and 70 of his decision, this means replacing an agency of the Anglophone majority with an agency of the Francophone minority.

[27] The appellants based their legal arguments on the unwritten constitutional principle of protection of and respect for minorities: see paragraph c and subparagraph d.iv of their claims.

[28] It may be that the appellants’ complaint about the actual quality of the economic development services provided by the Department under the DIA is founded. Indeed, it may be that some services that are of good quality for the Anglophone community and well adapted to its situation are deficient with respect to the Francophone minority and fail to adequately meet their needs. However, it is also conceivable that the services provided, although objectively equal for either community, are intrinsically deficient or inadequate for both communities. It is therefore possible, from more than one angle, that the economic development services offered by the Department fail to meet the requirements of the DIA. But that is not the legal issue raised before the Federal Court and that now comes to us on appeal.

[29] Indeed, the appellants’ application is based on the OLA and not on the DIA. It is an application for a

services de qualité égale pour les francophones de la région de la Huronie. Les services ne débouchent pas sur des projets culturellement adaptés à la minorité : voir les paragraphes 9 et 10 du mémoire amendé des faits et du droit des appelants. Ils y écrivent : « Les communautés minoritaires telles que les communautés autochtones et francophones ont, en raison de leurs cultures, une approche plutôt collective et communautaire. Il est essentiel qu’un prestataire de services de développement économique prenne cette différence en considération ». On reproche un manque de connaissance des collectivités desservies, de leurs besoins et de leurs particularités. Pour les appelants, cela signifie avoir une institution francophone, comme la CALDECH, qui définit les besoins économiques de la minorité francophone, participe à ou contrôle la programmation des services offerts aux francophones et possède un comité de prêt francophone. Comme le dit le juge de la Cour fédérale aux paragraphes 69 et 70 de sa décision, il s’agit de remplacer un organisme de la majorité anglophone par un organisme de la minorité francophone.

[27] Au plan légal, les appelants assoient leurs prétentions sur le principe constitutionnel non-écrit de la protection et du respect des minorités : voir l’alinéa c et le sous-alinéa d.iv de leurs réclamations.

[28] Il est possible que la plainte des appelants quant à la qualité même des services de développement économique offerts par le Ministère en vertu de la LMI soit bien fondée. De fait, il se peut que des services, qui sont de bonne qualité pour la communauté anglophone et bien adaptés à celle-ci, soient déficients pour la minorité francophone et ne rencontrent pas adéquatement leurs besoins. Il est aussi cependant concevable que les services offerts, quoiqu’objectivement égaux dans leurs prestations pour l’une et l’autre communauté, soient intrinsèquement déficients ou inadéquats pour les deux communautés. Il est donc possible que, sous plus d’un angle, les services de développement économique offerts par le Ministère ne rencontrent pas les exigences de la LMI. Mais là n’est pas la question qui fut légalement soumise à la Cour fédérale et qui nous parvient en appel.

[29] En effet, le recours intenté par les appelants est un recours fondé sur la LLO et non sur la LMI. Il s’agit

remedy made under subsection 77(1) of the OLA in relation to a complaint that the respondents have breached their obligations under Parts IV and VII of the OLA. It is therefore necessary to refer to the rights set out in these two parts of the OLA and to the concomitant obligations. I will begin with those rights and obligations in Part IV.

#### RIGHTS AND OBLIGATIONS IN PART IV OF THE OLA

[30] The program (i.e. the Community Futures Program) developed, implemented and sponsored by the Department is a federal government program. As such, emanating from a federal institution, it is subject to the OLA and the official languages policies of the Treasury Board. This means that the provision of services under this program must be guaranteed in both official languages where there is significant demand for them.

[31] The North Simcoe area has been identified as an area with an official language minority population representing at least 5% of the total population within its service area: see appeal book, Vol. VII, at pages 219 and 220. The area's Francophone minority is thus entitled to the rights conferred by Part IV of the OLA.

[32] Part IV of the OLA is entitled "Communications with and Services to the Public". It deals with rights in matters of communications and the language of communications and services. In *Schreiber v. Canada* (1999), 69 C.R.R. (2d) 256 (F.C.T.D.), at paragraphs 113 and 114, Madam Justice McGillis summarized the rights and obligations in Part IV in these words:

Part IV of the *Official Languages Act*, entitled "Communications with and Services to the Public", creates certain rights and corresponding duties in relation to communications and the provision of services in the official languages. In particular, section 21 accords to any member of the public the right to communicate with and to receive available services from federal institutions in either official language in accordance with the provisions in Part IV. To implement and give practical effect to that general right,

d'une demande de redressement faite en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO suite à une plainte que les intimés manquaient à leurs obligations imposées par les parties IV et VII de la LLO. Il faut donc s'en remettre aux droits conférés par ces deux parties de la LLO et aux obligations correspondantes à l'exercice de ces droits. Je commencerai par ceux et celles de la partie IV.

#### LES DROITS ET OBLIGATIONS DE LA PARTIE IV DE LA LLO

[30] Le programme (soit le Programme de développement des collectivités) développé, mis en œuvre et parrainé par le Ministère est un programme gouvernemental fédéral. À ce titre, émanant d'une institution fédérale, il est soumis à la LLO et aux politiques du Conseil du Trésor en matière de langues officielles. Ceci signifie que la prestation des services offerts dans le cadre de ce programme doit être assurée dans les deux langues officielles, là où la demande le justifie.

[31] La région de Simcoe Nord a été identifiée comme une région qui possède une population minoritaire de langue officielle qui représente au moins 5 % de la population totale au sein de son aire de service : voir dossier d'appel, vol. VII, pages 219 et 220. La minorité francophone de la région jouit donc des droits conférés par la partie IV de la LLO.

[32] La partie IV de la LLO s'intitule « Communications avec le public et prestation des services ». Elle traite des droits en matière de communication ainsi que de la langue des communications et des services. Dans l'affaire *Schreiber c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 1576 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), aux paragraphes 113 et 114, la juge McGillis résumait en ces termes les droits et obligations de la partie IV :

La partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, intitulée « Communications avec le public et prestation des services », crée certains droits et obligations correspondantes relativement aux communications et à la prestation de services dans les deux langues officielles. L'article 21 confère plus particulièrement au public le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre langue conformément à la partie IV. Les articles 22 à 26 inclusivement visent à mettre en œuvre ce droit général

sections 22 to 26 inclusive impose various duties on federal institutions. For the purposes of the present proceeding, only section 22 is relevant, requiring that the communications and services of federal institutions must be in both official languages in certain areas of the country, including the National Capital Region. . . .

The remaining provisions of Part IV are not directly relevant for the purposes of the present proceeding, but nevertheless underscore the need for federal institutions to take the necessary steps to ensure, from a practical perspective, that the communications and services are provided in a manner that respects and enhances the language rights created in the enactment. [Emphasis added.]

[33] It seems clear from the provisions in this part of the OLA that the equality that is provided for therein is equality at the level of communication with federal institutions and equality at the level of receipt of services in either language, in this case the French language. In other words, the services offered, whether by a federal institution or by a third party acting on its behalf, must be available in both official languages, and communications with this institution or this third party must also be possible in both these languages. In still more schematic terms, Part IV of the OLA provides for equal linguistic access to regional economic development services in Ontario, and not access to equal regional economic development services. It may be that the right to equal economic development services claimed by the appellants exists under the DIA, but we need not address that. For the right and the remedy at stake are those provided for by the OLA: both are defined and constrained by that legislation.

[34] Therefore, with all due respect, Part IV of the OLA does not have the scope that the appellants ascribe to it. Thus, even if there is no doubt that it is strongly desirable, in terms of elaborating community programs development policy, to consult the local communities affected by these programs and involve them in the determination of their needs, Part IV of the OLA does not grant any right of participation in the definition of the content of those programs.

et à lui donner un effet pratique en imposant différentes obligations aux institutions fédérales. Aux fins de la présente instance, seul l'article 22 est pertinent. Il exige que les communications avec les institutions fédérales et la prestation de leurs services se fassent dans les deux langues officielles dans certaines régions du pays, dont celle de la capitale nationale [. . .]

Les autres dispositions de la partie IV ne sont pas directement pertinentes en l'espèce, mais elles soulignent la nécessité pour les institutions fédérales de prendre les mesures nécessaires pour garantir, en pratique, que les communications et la prestation de services se fassent d'une manière qui favorise le respect et la promotion des droits linguistiques créés par la loi. [Je souligne.]

[33] Il apparaît clairement des dispositions de cette partie de la LLO que l'égalité qui y est prônée est une égalité au niveau de la communication avec les institutions fédérales ainsi qu'une égalité au niveau de la réception des services dans l'une ou l'autre langue, en l'occurrence la langue française. En d'autres termes, les services offerts, soit par une institution fédérale, soit par un tiers agissant pour le compte de celle-ci, doivent être disponibles dans les deux langues officielles et la communication avec cette institution ou ce tiers doit aussi pouvoir se faire dans ces deux langues. En des termes encore plus schématiques, la partie IV de la LLO confère un accès linguistique égal aux services de développement économique régional en Ontario, et non un accès à des services égaux de développement économique régional. Peut-être le droit à des services égaux de développement économique revendiqué par les appelants existe-t-il en vertu de la LMI, mais nous n'avons pas à nous prononcer là-dessus. Car le droit ici réclamé ainsi que le recours exercé le sont en vertu de la LLO et ils obéissent aux paramètres et aux contraintes de celle-ci.

[34] Conséquemment, et je le dis avec égard, la partie IV de la LLO n'a pas la portée que les appelants veulent lui donner. Ainsi, même s'il est sans doute fortement désirable, au plan de l'élaboration d'une politique de développement de programmes communautaires, de consulter, et d'impliquer dans la définition des besoins, les communautés locales touchées par ces programmes, la partie IV de la LLO ne confère pas de droit de participation à la définition des contenus de ces programmes.

[35] In short, the appellants claim in effect that the Francophone minority has some special and specific needs in terms of regional economic development and that these needs are not satisfied by the programs established and the services offered under these programs. In my opinion, Part IV of the OLA is of no assistance to them on this aspect of their claim.

[36] Counsel for the intervening party laid great stress on paragraph 2(b) of the OLA which, she says, embodies a principle of substantive, and not simply formal, equality in the use and status of the two official languages. She cited *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at paragraph 22, where Mr. Justice Bastarache stated that substantive equality is the correct norm to apply in Canadian law. She also drew particular attention to the comment by Bastarache J. that language rights must be liberally construed and be interpreted “as a fundamental tool for the preservation and protection of official language communities where they do apply”: *ibid.*, at paragraph 25.

[37] I have no difficulty with this principled approach. Paragraph 2(a) of the OLA provides for equality of status and use for both official languages. Paragraph 2(b) is meant to support the development of English and French linguistic minority communities and advance the equality of status and use of the English and French languages. And, needless to say, this cannot be a merely virtual or purely formal equality, without substantive or concrete application. On that basis, I am willing to subscribe to the opinion of Bastarache J. that “language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State”, at paragraph 24.

[38] However, in my humble opinion, the intervenor’s counsel was mistaken when she argued that, based on this principle of linguistic equality, the respondents had a duty under the OLA to take the necessary steps to ensure that Francophones are considered equal partners with Anglophones in regional economic development, as per a definition of the services that reflect the needs of the minority, and in the provision of equal economic development services. In my view, this is to confuse the

[35] En somme, un des aspects de la revendication des appelants consiste à dire que la minorité francophone a des besoins particuliers et spécifiques en matière de développement économique régional et que ces besoins ne sont pas satisfaits par les programmes mis en place et les services offerts en vertu de ces programmes. À mon avis, la partie IV de la LLO ne leur est d’aucun secours sur cet aspect.

[36] La procureure de la partie intervenante a beaucoup insisté sur l’alinéa 2b) de la LLO qui, dit-elle, sous-tend un principe d’égalité réelle, et non simplement formelle, d’usage et de statut des deux langues officielles. Elle a cité l’arrêt *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, au paragraphe 22, où le juge Bastarache affirme que l’égalité réelle est la norme applicable en droit canadien. Elle insiste également sur les propos du juge Bastarache selon lesquels les droits linguistiques doivent s’interpréter d’une manière libérale et « comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s’appliquent » : *ibid.*, au paragraphe 25.

[37] Je n’éprouve aucune difficulté avec cette approche de principe. L’alinéa 2a) de la LLO confère une égalité de statut et d’usage aux deux langues officielles. L’alinéa 2b) vise à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et à favoriser la progression de l’égalité de statut et d’usage du français et de l’anglais. Et il va sans dire qu’il ne saurait s’agir d’une égalité simplement virtuelle ou purement formelle, sans application réelle ou concrète. Partant de là, je suis disposé à souscrire à l’opinion du juge Bastarache que les « droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l’État » : au paragraphe 24.

[38] Mais là où, à mon humble avis, la procureure de l’intervenante fait erreur, c’est lorsqu’elle conclut qu’à partir de cette égalité linguistique, les intimés devaient en vertu de la LLO prendre les mesures nécessaires pour que les francophones soient considérés comme des partenaires égaux avec les anglophones dans le développement économique régional, dans une définition des services qui tiennent compte des besoins de la minorité et dans une prestation de services égaux

rights that may be provided for in, and the duties that may be imposed by, the DIA with the rights and duties that flow from the OLA.

[39] In *Beaulac*, the accused had an absolute right under subsection 530(1) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, ss. 94, 203)] to equal access to designated courts in the official language that he considered to be his own. Therefore, said Bastarache J. at paragraph 28 of his decision, “[t]he courts called upon to deal with criminal matters are therefore required to be institutionally bilingual in order to provide for the equal use of the two official languages of Canada.” It is in relation to the absolute right of an accused to a trial in his own language and institutional bilingualism that Bastarache J., at paragraph 22, spoke of “equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada”.

[40] This is a very specific context from which it is not possible to infer, as the appellants, supported by the interveners, have done, that in the case at bar the language rights in the OLA require that [TRANSLATION] “the achievement of the objectives of community economic development necessitate that the services provided be adapted to the unique needs and the cultural reality of the Francophone community”: see paragraph 35 of the appellants’ amended memorandum of fact and law and paragraph 11 of the interveners’ memorandum of fact and law. There is nothing in Part IV that would warrant or lead to such an inference. When some services are available, as section 25 provides, Part IV simply gives the appellants the right to receive them in either official language.

[41] To conclude, I am of the view that the appellants are not incorrect to say that federal institutions should take into account the cultural needs of a minority language community in establishing services that are also intended for them. However, I do not think that Part IV of the OLA is the foundation that enables them to demand that the respondents act accordingly. To hold otherwise would amount to distorting the objective of the OLA and doing violence to the language of the

de développement économique. À mon sens, il y a là une confusion entre les droits possiblement conférés et les obligations possiblement imposées par la LMI et ceux et celles qui découlent de la LLO.

[39] Dans l’affaire *Beaulac*, l’accusé possédait, en vertu du paragraphe 530(1) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 94, 203)], un droit absolu à l’accès aux tribunaux, désignés à ce paragraphe, dans la langue officielle qu’il estime être la sienne. En conséquence, dit le juge Bastarache au paragraphe 28 de sa décision, « [l]es tribunaux saisis d’une affaire criminelle sont donc tenus d’être institutionnellement bilingues afin d’assurer l’emploi égal des deux langues officielles du Canada ». C’est dans ce contexte d’un droit absolu de l’accusé à un procès dans sa langue et d’un bilinguisme institutionnel que le juge Bastarache, au paragraphe 22, a parlé « d’accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles du Canada ».

[40] Il s’agit d’un contexte bien particulier qui ne permet pas, comme le prétendent les appelants appuyés par la partie intervenante, de conclure qu’en l’espèce, les droits linguistiques de la LLO requièrent que « la réalisation des objectifs du développement économique communautaire nécessite que les services offerts soient adaptés aux besoins uniques et à la réalité culturelle de la communauté francophone » : voir le paragraphe 35 du mémoire amendé des faits et du droit des appelants et le paragraphe 11 du mémoire des faits et du droit de l’intervenante. Rien dans la partie IV ne justifie ou ne conduit à une telle conclusion. Lorsque des services sont disponibles (en anglais « *available* », selon l’article 25), la partie IV ne fait qu’accorder aux appelants le droit de les recevoir dans l’une ou l’autre langue officielle.

[41] En conclusion, je crois que les appelants n’ont pas tort de dire que les institutions fédérales devraient tenir compte des besoins culturels d’une communauté minoritaire en établissant des services qui leur sont également destinés. Mais je ne crois pas que la partie IV de la LLO soit le fondement qui leur permette d’exiger des intimés qu’ils agissent ainsi. Conclure autrement équivaldrait à dénaturer l’objectif de la LLO et à faire violence aux textes législatifs. La partie IV s’efforce

statutory enactments. Part IV is meant to help the official language minorities preserve and promote their language and cultural identity by enabling them to have access, in the official language of their choice, to the government services that are available. This is an important objective of Part IV, to be sure, but it is nevertheless a limited objective, and it is not the role of the courts to go beyond Parliament's express intention.

#### WAS NORTH SIMCOE REQUIRED TO PROVIDE THE SERVICES IN FRENCH?

[42] Section 25, contained in Part IV of the OLA, deals with the provision of services by third parties. Such provision of services to the public must be available in either official language when the third party is acting on behalf of a federal institution and when that institution would be subject to a similar obligation if it were offering those services itself. Members of the public also have the right to communicate with this third party in either official language.

[43] To act on behalf of another person is to act for that person or for the benefit or in the interest of that person: *Owners, Strata Plan No. VR368 v. Marathon Realty Co. Ltd. et al.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 540 (B.C.C.A.); *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2002 BCSC 950; *Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. (Toronto: Oxford University Press, 2004), at page 128; *The New Oxford Dictionary of English* (Oxford: Clarendon Press, 1998), at page 157; *Grand Larousse universel*, Vol. 4 (Paris: Larousse, 1995), at page 2467.

[44] Counsel for the respondents argued that the Judge erred in finding that North Simcoe was acting on behalf of the respondents within the meaning of section 25. This is because the expression "on behalf of/pour le compte de" implies a notion of prior authorization by the person on whose behalf the third party will act: see the respondents' memorandum of fact and law at paragraphs 44 and 45. If services made available by a third party are to be subject to the obligations in Part IV of the OLA, it was argued that the third party must necessarily obtain the prior authorization of the federal institution to provide the services in question, which was not the case here.

d'aider les minorités de langue officielle à préserver et promouvoir leur langue et leur identité culturelle en leur permettant d'accéder, dans la langue officielle de leur choix, aux services gouvernementaux offerts. Il s'agit d'un objectif certes important de la partie IV, mais d'un objectif tout de même limité et qu'il n'appartient pas aux tribunaux d'étendre au-delà de la volonté législative exprimée.

#### SIMCOE NORD ÉTAIT-ELLE TENUE D'OFFRIR LES SERVICES EN FRANÇAIS ?

[42] L'article 25, contenu à la partie IV de la LLO, traite de la fourniture de services par des tiers. Cette fourniture de services au public doit avoir lieu dans l'une ou l'autre langue officielle lorsque le tiers agit pour le compte d'une institution fédérale et lorsque cette dernière serait soumise à pareille obligation si elle offrait elle-même les services. Les membres du public jouissent aussi du droit de communiquer avec ce tiers dans l'une ou l'autre de ces deux langues.

[43] Agir pour le compte d'une autre personne (en anglais, « *on behalf of* »), c'est agir pour cette personne ou pour le bénéfice ou dans l'intérêt de cette personne : *Owners, Strata Plan No. VR368 v. Marathon Realty Co. Ltd. et al.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 540 (C.A.C.-B.); *Gilbert v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, 2002 BCSC 950; *Canadian Oxford Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto: Oxford University Press, 2004, page 128; *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford: Clarendon Press, 1998, page 157; *Grand Larousse universel*, tome 4, Paris: Larousse, 1995, page 2467.

[44] Le procureur des intimés soutient que le juge a eu tort de conclure que Simcoe Nord agissait pour le compte des intimés au sens de l'article 25. Il en serait ainsi parce que l'expression « pour le compte de/*on behalf of* » implique une notion d'autorisation préalable de la personne pour le compte de laquelle le tiers agira : voir le mémoire des faits et du droit des intimés aux paragraphes 44 et 45. Pour que les services offerts par un tiers soient soumis aux obligations de la partie IV de la LLO, il faut, dit-il, que celui-ci nécessairement obtienne d'une institution fédérale l'autorisation préalable d'offrir les services en question, ce qui, allègue-t-il, n'est pas le cas en l'instance.

[45] I think the respondents' counsel adopted an excessively technical and restrictive view of the expression "on behalf of". A third party may act in concert or in partnership with a federal institution for the provision of services even though there has not necessarily been a prior authorization in the formal sense given to it by the respondents' counsel.

[46] Similarly, a third party may act on behalf of another person when he exercises powers that the other person has delegated to him: see *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Minister of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.), at paragraph 138, where the Federal Court held that the Province of Ontario and the municipal governments that had signed an agreement with Justice were acting on behalf of the federal government in the implementation of the *Contraventions Act*, S.C. 1992, c. 47, when they exercised the powers that were delegated to them by the federal government.

[47] Finally, it is not inconceivable that a federal institution might decide to approve and accept responsibility for the provision of existing services; those services would then become subject to the obligations in Part IV of the OLA. In that case, one could not speak of a prior authorization in the sense that was understood by the respondents.

[48] Counsel for the respondents referred to *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)* (2003), 308 N.R. 186 (F.C.A.), where this Court confirmed the decision of the Federal Court [[2002] 2 F.C. 164]. The latter had held that there was no delegation of powers in that case because Emploi-Québec had jurisdiction to act in the area of activities related to the labour market and "is not dependent upon federal authorization for its activities and owes nothing to it".

[49] I note, firstly, that in this passage, the Federal Court refers to an authorization, and not a prior authorization. Secondly, this reference to a federal authorization was made in connection with the distribution of powers between the federal and provincial governments. The concept of authorization to which the Federal Court referred did not mean

[45] Je crois que le procureur des intimés adopte une vision trop formaliste et trop limitative de l'expression « pour le compte de ». Un tiers peut agir de concert ou en partenariat avec une institution fédérale pour la prestation de services sans que n'intervienne nécessairement le concept d'une autorisation préalable au sens formel où l'entend le procureur des intimés.

[46] De même, un tiers peut agir pour le compte d'une autre personne lorsqu'il exerce des pouvoirs que cette autre personne lui a délégués : voir l'arrêt *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2001 CFPI 239, au paragraphe 138 où la Cour fédérale a conclu que la province de l'Ontario et les gouvernements municipaux qui ont signé une entente avec Justice agissaient pour le compte du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*, L.C. 1992, ch. 47 lorsqu'ils exerçaient les pouvoirs qui leur furent délégués par le gouvernement fédéral.

[47] Enfin, il n'est pas impensable qu'une institution fédérale puisse décider d'endosser et de prendre à son compte une prestation de services existante, lesquels services deviendraient alors soumis aux obligations de la partie IV de la LLO. On ne peut parler en pareil cas d'une autorisation préalable au sens où l'entendent les intimés.

[48] Le procureur des intimés se réfère à l'arrêt *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, 2003 CAF 203 où notre Cour a entériné la décision de la Cour fédérale [[2002] 2 C.F. 164]. Cette dernière concluait qu'il n'y avait pas eu de délégation de pouvoirs en l'espèce parce qu'Emploi-Québec avait compétence pour agir dans le domaine des activités liées au marché du travail et qu'il « ne dépend pas d'une autorisation fédérale pour exercer ses activités et ne doit rien au gouvernement fédéral ».

[49] Je note, tout d'abord, que, dans cet extrait, la Cour fédérale parle d'une autorisation, et non d'une autorisation préalable. Deuxièmement, cette référence à une autorisation fédérale se situe dans un contexte de partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le concept d'autorisation, auquel la Cour fédérale réfère, n'a pas ici un sens

authorization or prior approval, but rather connoted an enabling power, since without this enabling power the provincial governments do not have the legal capacity to act where a field of exclusive federal jurisdiction is at stake—which was not so in that case. But the Federal Court recognized the possibility and validity of a delegation of powers from the federal government to some provincial agencies or governments.

[50] Thirdly, delegation, which both *Lavigne* and *Commissioner of Official Languages* accept as proof of acting on behalf of another, and ratification are both modes of authorization. The *Nouveau Petit Robert* defines “*ratification*” as a confirmation or approval (*homologation*) and “*delegation*” as a mandate or power of attorney (*procuration*). Synonyms of “*authorisation*”, or having the same meaning as the verb “to authorize”, are accreditation, confirmation, agreement, approval, consent, acceptance and permission. This applies as well to a partnership, which evokes the notion of agreement and hence of reciprocal authorization.

[51] At the end of the day, the issue is whether, given the facts and circumstances of the case, the third party is providing the services of a federal institution or a federal government program with the accreditation, agreement, confirmation, consent, acceptance or approval of the institution or the government. In the affirmative, it must be held that this third party is acting on behalf of a federal institution within the meaning of section 25 of the OLA. And the third party is required to provide these services in both official languages if, I repeat, the federal institution or federal government were themselves subject to this obligation.

[52] In the case at bar, the program, as mentioned earlier, is a government program offering various services related to regional and community economic development, devised pursuant to, and in application of, the DIA. If it were dispensing those services itself, the Department would be subject to the obligations set out in Part IV of the OLA.

[53] Counsel for the respondents submitted that the relationship between the Department and North Simcoe

d'autorisation ou d'approbation préalable, mais plutôt un sens d'habilitation car, sans cette habilitation, les gouvernements provinciaux n'ont pas la capacité légale d'agir lorsqu'il s'agit d'un champ exclusif de compétence fédérale, ce qui n'était pas le cas dans cette affaire. Mais la Cour fédérale reconnaît la possibilité et la validité d'une délégation de pouvoirs du gouvernement fédéral à des organismes ou des gouvernements provinciaux.

[50] Troisièmement, la délégation, que tant l'arrêt *Lavigne* que l'arrêt *Commissaire aux langues officielles* acceptent comme preuve d'un agir pour le compte d'autrui, ainsi que la ratification sont deux modes d'autorisation. Le *Nouveau Petit Robert* définit la « ratification » comme une confirmation ou une homologation et la « délégation » comme un mandat ou une procuration. Sont synonymes d' « autorisation » ou du sens du verbe « autoriser » l'accréditation, la confirmation, l'accord, l'approbation, le consentement, l'acceptation et la permission. Il en va de même du partenariat qui évoque la notion d'accord et donc d'autorisation réciproque.

[51] En somme, il s'agit de voir, selon les faits et les circonstances de l'espèce, si le tiers offre des services d'une institution fédérale ou d'un programme gouvernemental fédéral avec l'accréditation, l'accord, la confirmation, le consentement, l'acceptation ou l'approbation de celle-ci ou du gouvernement. Une réponse positive entraîne une conclusion que ce tiers agit pour le compte d'une institution fédérale au sens de l'article 25 de la LLO. Et ce tiers est tenu d'offrir ces services dans les deux langues officielles si, je le rappelle, l'institution fédérale ou le gouvernement fédéral étaient eux-mêmes soumis à une telle obligation.

[52] Dans le cas présent, le programme, tel que déjà mentionné, est un programme gouvernemental offrant divers services reliés au développement économique régional et communautaire, élaboré conformément à et en application de la LMI. S'il les dispensait lui-même, le Ministère serait soumis aux obligations de la partie IV de la LLO.

[53] Le procureur des intimés soumet que la relation entre le Ministère et Simcoe Nord ne dépasse pas le

did not go beyond mere financial support to a CFDC that he qualifies as autonomous, acting on behalf of the community and receiving funding from more than one source, including the federal government.

[54] Needless to say, there is no denying that a mere financial contribution by the federal government to a third person for services it is delivering, and which are not services provided by a federal institution or in the context of a federal government program, does not trigger the application of section 25 of the OLA. But in this case we have a government program emanating from a federal institution which, through the CFDC, including North Simcoe, provides a portion of the services referred to in the program. I think the relationship between the Department and North Simcoe in this case goes beyond the mere giving of financial support to some service agency. The fact that North Simcoe can look to funding sources other than the federal government does not, in my opinion, alter the nature of their relationship.

[55] The respondents' counsel also referred to the opinion of the Commissioner of Official Languages that North Simcoe was not acting on behalf of the federal government within the meaning of section 25 of the OLA. This opinion was not binding on the Federal Court Judge, who did not share it. I think he was right to take his distance from it in this case. I will try to explain why in the next few paragraphs.

[56] The respondents' counsel argues that the Judge confused North Simcoe's obligation to account for the funds received with a notion of control allegedly exercised by the federal government over North Simcoe.

[57] I do not disagree with the respondents' proposition that they must themselves account to Parliament for the funds that are allocated to them and therefore that they not only have a right but an interest in knowing how the funds they pay to North Simcoe are spent, if only in order to satisfy themselves that they are directed to activities that are clearly consistent with the established program. If this case involved only this kind of control, the question would be much harder to

stade d'un simple soutien financier à une SADC qu'il qualifie d'autonome, agissant pour le compte de la communauté, et recevant un financement de plus d'une source, dont le gouvernement fédéral.

[54] Il va de soi, je le reconnais, qu'une simple contribution financière du gouvernement fédéral à un tiers pour des services qu'il rend et qui ne sont pas des services offerts par une institution fédérale ou dans le cadre d'un programme gouvernemental fédéral n'engage pas l'application de l'article 25 de la LLO. Mais ici nous sommes en présence d'un programme gouvernemental émanant d'une institution fédérale qui, par l'entremise de SADC, dont Simcoe Nord, fournit une partie des services que le programme prévoit et offre. Je crois que la relation entre le Ministère et Simcoe Nord dépasse ici le stade d'un simple soutien financier à un quelconque organisme de services. Le fait que Simcoe Nord puisse aussi s'abreuver financièrement à d'autres sources de revenus que le gouvernement fédéral n'altère pas, à mon avis, la nature de leurs relations.

[55] Le procureur des intimés a aussi fait état de l'opinion de la commissaire aux langues officielles selon laquelle Simcoe Nord n'aurait pas agi pour le compte du gouvernement fédéral au sens de l'article 25 de la LLO. Cet avis ne liait pas le juge de la Cour fédérale qui ne l'a pas partagé. Je crois que ce dernier a eu raison de s'en dissocier dans les circonstances du présent dossier. Je m'applique dans les quelques paragraphes qui vont suivre à en fournir la justification.

[56] Le procureur des intimés reproche au juge d'avoir confondu l'obligation de rendre compte qui échoit à Simcoe Nord pour les sommes d'argent reçues avec une notion de contrôle que le gouvernement fédéral exercerait sur Simcoe Nord.

[57] Je ne suis pas en désaccord avec la proposition des intimés qu'ils doivent eux-mêmes rendre compte au Parlement des sommes qui leur sont allouées et, en conséquence, qu'ils ont non seulement droit, mais aussi intérêt à savoir comment sont dépensés les montants qu'ils versent à Simcoe Nord, ne serait-ce que pour s'assurer qu'ils sont affectés à des activités qui cadrent bien avec le programme mis en place. S'il n'y avait que ce genre de contrôle dans la présente affaire, la question

resolve. But such is not the case.

[58] The Department's program exercises a general form of control over the definition, nature and scope of the activities of the program and eligible activities, over the costs of these activities and over the results that are sought: see *The Government of Canada's Community Futures Program, Terms and Conditions*, October 3, 2005.

[59] Thus, we see at page 3 that all policies of the Government of Canada and related legislation, including the OLA, are applicable, "unless otherwise noted in these Terms and Conditions". I found no such exceptions.

[60] The program activities for which the CFDCs may receive support from the federal government are the following:

- a. Fostering strategic community planning and socio-economic development by working with their communities to assess local problems, establish objectives, plan and implement strategies to develop human capital; institutional and physical infrastructure; entrepreneurship; employment; and the economy;
- b. Providing business services by delivering a range of business, counselling and information services to SMEs and Social Enterprises;
- c. Providing access to capital to assist existing SMEs and Social Enterprises or to help entrepreneurs to create new SMEs and Social Enterprises;
- d. Supporting community-based projects and special initiatives by collaborating with other partners in the public sector and civil society to implement strategic community projects or deliver special initiatives targeted to communities. These projects would vary considerably from one community to another and could include a wide range of local initiatives in areas such as tourism, entrepreneurship, economic opportunities for specific client groups such as women, youth, Aboriginal people and members of official language minorities, or projects which respond to specific challenges facing a community such as downturns in important industries.

serait beaucoup plus difficile à trancher. Mais tel n'est pas le cas.

[58] En effet, le programme du Ministère exerce un contrôle général sur la définition, la nature et l'étendue des activités du programme et des activités admissibles, sur les coûts de ces activités et sur les résultats recherchés : voir *Le programme de développement des collectivités du gouvernement du Canada*, modalités, 3 octobre 2005.

[59] Ainsi on y voit à la page 3 que toutes les politiques du gouvernement du Canada et les mesures législatives connexes, y compris la LLO, s'appliquent, « sauf indication contraire dans les présentes modalités ». Je n'y en ai trouvé aucune.

[60] Les activités du programme pour lesquelles les SADC pourront recevoir un soutien du gouvernement fédéral sont les suivantes :

- a. favoriser la planification stratégique et le développement socio-économique en travaillant en collaboration avec leurs collectivités pour identifier les problèmes locaux; établir des objectifs; planifier et mettre en œuvre des stratégies pour développer le capital humain, l'infrastructure institutionnelle et physique; l'entrepreneuriat, l'emploi, l'économie;
- b. offrir des services aux entreprises par la prestation de conseils et d'information aux PME et aux entreprises d'économie sociale;
- c. donner accès à du capital aux PME existantes incluant celles d'économie sociale ou à des entrepreneurs pour les aider à créer de nouvelles entreprises dont des entreprises d'économie sociale; et
- d. et, soutenir les projets de développement économique local et les initiatives spéciales en collaborant avec d'autres partenaires publics et de la société civile visant à mettre en œuvre des projets et initiatives stratégiques et spéciales à l'intention de la communauté. Ces projets varieront considérablement d'une collectivité à l'autre et pourraient comporter une vaste gamme d'initiatives locales dans des domaines tels que le tourisme, l'entrepreneuriat, les initiatives économiques à l'intention des groupes de clients spécifiques tels que les femmes, les jeunes, les Autochtones et les membres des minorités de langue officielle ou des projets répondant à des défis particuliers auxquels les collectivités sont confrontées tels que le déclin d'industries importantes.

[61] Among the eligible activities for program recipients, we see that these include, for the local CFDCs:

- strategic and community planning,
- community mobilization and networking,
- provision of information and management tools,
- leadership development,
- opportunity identification and feasibility studies,
- business planning,
- business counselling,
- management training,
- marketing,
- studies,
- skills development, including entrepreneurial training,
- performance measurement and evaluation,
- environmental assessments,
- applied research and development,
- lending to IF Pools to better utilize cash reserves and make collaborative investments,
- business financing in the form of repayable loans, loan guarantees, or equity positions, and
- regional collaborative tourism marketing initiatives.

[62] The Department's control does not end there. In the contract executed between Industry Canada and North Simcoe (I have looked at the 2004 contract, which is only in English), I note that the Department exercises control over the way in which the services are provided, stipulating in clause 8 that North Simcoe must operate in both official languages for the services that it delivers to the public under the program, that these services must be announced and advertised in both official languages and that communications with the public must comply with the same requirements: appeal book, Vol. VII, at page 1929. Clause 8.1 reads:

### **8.0 Official Languages**

**8.1** Where the Recipient communicates with members of the public regarding activities supported by the Contribution, and/or where the Recipient provides services supported by the Contribution to members of the public, the Recipient shall:

- (a) make available in both official languages any notice, advertisement, announcement, document or publication for the

[61] Parmi les activités admissibles des bénéficiaires du programme, on voit que celles-ci comprennent pour les SADC locaux :

- la planification stratégique;
- la mobilisation communautaire et le réseautage;
- l'offre d'outils d'information et de gestion;
- le développement du leadership;
- la recherche d'opportunités et les études de faisabilité;
- la planification des entreprises;
- les services de consultation aux entreprises;
- la formation en matière de gestion;
- les activités de communication (marketing);
- les études;
- le perfectionnement des compétences, y compris la formation en matière d'entrepreneuriat;
- la mesure et l'évaluation du rendement;
- les évaluations environnementales;
- la recherche appliquée et le développement;
- les prêts aux Fonds communs permettant une meilleure utilisation des liquidités et les investissements en partenariat;
- le financement des entreprises sous forme de prêts remboursables, de garanties de prêts ou de participation au capital-actions;
- et, des projets régionaux de promotion touristique.

[62] Là ne s'arrête pas le contrôle du Ministère. Dans le contrat passé entre Industrie Canada et Simcoe Nord (j'ai considéré le contrat de 2004 qui n'est qu'en anglais), je note que le Ministère exerce un contrôle sur la manière de fournir les services en stipulant à l'article 8 que Simcoe Nord doit opérer dans les deux langues officielles pour les services qu'elle rend au public en vertu du programme, que ces services doivent être annoncés et publicisés dans les deux langues officielles et que les communications avec le public doivent respecter les mêmes exigences : dossier d'appel, vol. VII, page 1929. La clause 8.1 se lit :

### **8.0 Langues officielles**

**8.1** Lorsque le Bénéficiaire communique avec les membres du public concernant des activités appuyées par la Contribution, ou lorsque le Bénéficiaire fournit aux membres du public des services appuyés par la Contribution, le Bénéficiaire doit :

- a) rendre disponible dans les deux langues officielles tout avis, annonce publicitaire, communiqué, document ou publication

information primarily of members of the public who are resident in the community;

(b) actively offer and provide in both official languages any services to be provided or made available to members of the public who are resident in the community;

(c) encourage members of both official language communities to participate in its activities; and

(d) organize activities when appropriate to meet the needs of members of both official language communities.

destiné surtout aux membres du public qui sont résidents de la collectivité;

b) offrir de façon active et fournir, dans les deux langues officielles, tout service qui sera fourni ou disponible aux membres du public qui sont résidents de la collectivité;

c) inciter les membres des deux collectivités de langue officielle à participer aux activités;

d) organiser, le cas échéant, les activités de manière à répondre aux besoins des deux collectivités linguistiques.

[63] Furthermore, the general terms that are found in Schedule 3 appended to the contract reveal an additional notion of control in terms of the delivery of services by North Simcoe. Indeed, according to clause 1.4, no significant alteration in North Simcoe's policies or procedures in regard to personnel, operation of the Investment Fund, operation of these small business counselling and assistance services, general administration and conflicts of interest may be made without prior consultation with the Minister: appeal book, Vol. VII, at page 1934.

[63] En outre, il ressort, des conditions générales que l'on retrouve à l'annexe 3 attaché au contrat, une notion additionnelle de contrôle au niveau de la prestation des services par Simcoe Nord. De fait, selon la clause 1.4, aucune modification significative aux politiques ou procédures de Simcoe Nord relativement au personnel, au fonctionnement du Fonds d'investissement, au fonctionnement de ses services de conseil et d'aide aux petites entreprises, à l'administration générale et aux conflits d'intérêts ne peut être apportée sans une consultation préalable avec le ministre : dossier d'appel, vol. VII, page 1934.

[64] Under clause 4.1(c), North Simcoe has undertaken not to enter into any agreement that might jeopardize the full implementation of the contract between the two parties without the approval in writing of the Minister. This attests to a degree of control over the activities of North Simcoe that protects the Department's interest in the implementation of the program itself: appeal book, Vol. VII, at page 1936.

[64] En vertu de la clause 4.1(c), Simcoe Nord s'est engagé à ne pas conclure d'entente, sans l'approbation écrite du ministre, qui pourrait compromettre la réalisation intégrale du contrat entre les deux parties. Ceci témoigne d'un degré de contrôle sur les activités de Simcoe Nord qui protège les intérêts du Ministère dans la réalisation du programme lui-même : dossier d'appel, vol. VII, page 1936.

[65] Through the operation of clauses 8.2 to 8.5, the Minister exercises control over the public disclosure of the agreement between the parties. He may participate in the announcement and display promotional materials of Industry Canada and FedNor: appeal book, Vol VII, at page 1939.

[65] Par le truchement des clauses 8.2 à 8.5, le ministre exerce un contrôle sur le dévoilement public de l'entente entre les parties. Il peut participer à l'annonce et y exposer du matériel promotionnel d'Industrie Canada et de FedNor : dossier d'appel, vol. VII, page 1939.

[66] Clause 1.3 requires that North Simcoe develop, in consultation with the Minister, a detailed action plan for community strategic planning. The plan shall identify the specific initiatives that North Simcoe intends to take and the anticipated results of these initiatives. It must also contain some performance

[66] La clause 1.3 requiert de Simcoe Nord qu'il développe, en consultation avec le ministre, un plan d'action détaillé en matière de planification stratégique communautaire. Le plan doit identifier les initiatives spécifiques que Simcoe Nord entend prendre ainsi que les résultats escomptés de ces initiatives. Il doit contenir

indicators that are acceptable to the Minister: appeal book, Vol. VII, at page 1942.

[67] As to the North Simcoe objectives in regard to community strategic planning and small business assistance and counselling, the agreement includes an extensive detailed list of the activities that North Simcoe and the Department have agreed to maintain: appeal book, Vol. VII, at pages 1943 to 1946. In my humble opinion, these terms of the agreement, by their nature and the characteristics and detail of the activities to be carried out, show that the relationship between North Simcoe and the Department go far beyond a merely distant financial contribution.

[68] Clauses 9.6 and 9.7 of Schedule 3 prohibit North Simcoe from transferring the benefits of the agreement, in whole or in part, to anyone else without the prior approval in writing of the Minister, failing which the transfer will be void: appeal book, Vol. VII, at page 1940.

[69] Schedule 3 also gives the Minister an important supervisory authority over North Simcoe:

[TRANSLATION]

- (a) The Minister may determine whether North Simcoe has ceased its operations, whether it has failed to comply with the terms of the agreement, whether there has been an adverse change in circumstances that alters the nature of the risk, whether it has failed to act with due diligence in regard to the obligations assumed: *ibid.*, clauses 5.1(c), (e), (f) and (g), at page 1936;
- (b) North Simcoe shall give the Minister reasonable notice of the date and place of all meetings of the official board and other committees. A representative of the Minister shall be entitled to be present at the meetings. Finally, North Simcoe shall send the Minister a copy of the minutes of each meeting of the board as soon as they shall have become available: *ibid.*, clause 6.1, at page 1937;
- (c) North Simcoe must provide the Minister with an annual report of its activities and a report of its audited financial statements and the Minister shall have extensive authority to request information from North Simcoe on the activities and to inspect the Simcoe premises and its books and ledgers: *ibid.*, clauses 6.3, 6.4, 6.6 and 6.8, at page 1938; and

également des indicateurs de performance acceptables pour le ministre : dossier d'appel, vol. VII, page 1942.

[67] En ce qui a trait aux objectifs de Simcoe Nord relatifs à la planification stratégique communautaire et aux services d'aide et de conseil aux petites entreprises, l'entente comprend une liste détaillée et extensive des activités que Simcoe et le Ministère ont convenu de tenir : dossier d'appel, vol. VII, pages 1943 à 1946. Ces termes de l'entente, par leur nature et par la spécificité et le détail des activités à réaliser, à mon humble avis, montrent que la relation entre Simcoe Nord et le Ministère va bien au-delà d'une simple contribution financière versée à distance.

[68] Les clauses 9.6 et 9.7 de l'annexe 3 interdisent à Simcoe Nord de transférer, en tout ou en partie à quelqu'un d'autre, les bénéfices de l'entente sans l'approbation préalable écrite du ministre, le tout sous peine de nullité du transfert : dossier d'appel, vol. VII, page 1940.

[69] L'annexe 3 confère aussi au ministre un important pouvoir de surveillance de Simcoe Nord :

- a) le ministre peut décider si Simcoe Nord a cessé ses opérations, si elle a fait défaut de respecter les termes de l'entente, s'il y a eu changement adverse au niveau des circonstances qui altère la nature du risque, si elle n'a pas agi d'une manière diligente en ce qui a trait aux obligations assumées : *ibidem*, clauses 5.1(c), (e), (f) et (g), page 1936;
- b) Simcoe Nord doit donner au ministre un avis raisonnable de la date et du lieu de toutes les réunions du bureau de direction et autres comités. Un représentant du ministre a droit d'être présent aux réunions. Enfin, Simcoe Nord doit faire parvenir au ministre une copie des procès-verbaux de chaque réunion du bureau de direction dès qu'ils sont disponibles : *ibidem*, clause 6.1, page 1937;
- c) Simcoe Nord doit fournir au ministre un rapport annuel de ses activités, un rapport de ses états financiers vérifiés et le ministre dispose d'un vaste pouvoir de requérir de Simcoe Nord de l'information sur les activités ainsi que celui d'inspecter les locaux de Simcoe ainsi que ses livres et ses livres comptables : *ibidem*, clauses 6.3, 6.4, 6.6 et 6.8, page 1938; et

(d) the Minister shall have a right of access to the files of the clients of North Simcoe and the right to contact these clients for purposes of evaluating the success of the activities: *ibid.*, clause 6.11, at page 1939.

[70] I could go on giving examples of government control over North Simcoe. I will simply add that North Simcoe is an integral component of the program established by the government. Moreover, according to clauses 2.2, 3.1 and 4.1(a) of Schedule 3, North Simcoe must, in the event of cessation of its operations or dissolution, transfer its property and assets to another CFDC approved by the Minister: appeal book, Vol. VII, at page 1935. This obligation reflects the fact that North Simcoe is one cog in a larger program, coordinated by Industry Canada, which oversees the approval of all CFDCs. See the definition of CFDC in the North Simcoe contract, where the notion of oversight of approvals appears: appeal book, Vol. VII, at page 1925.

[71] The Judge correctly found that the program was an initiative of Industry Canada and that it was managed by FedNor. In my opinion, the terms and conditions of the program and the agreement between the parties show that North Simcoe acts on behalf of the government in the establishment and implementation of the regional and community economic development program.

[72] To conclude otherwise would allow an important government program, in one of its principal phases, its implementation, to avoid the application of the OLA. It would make a dead letter of section 25, destroy both its letter and spirit and allow the government to do indirectly what it cannot do directly. It would also negate substantive equality in terms of status and use of the minority language in the area in question.

#### OLA SUBSECTION 77(1) APPLICATION FOR REMEDY FOR ALLEGED BREACHES OF PART VII

[73] In *Forum des maires*, this Court found that the avenue provided for in subsection 77(1) of the OLA was

d) le ministre a le droit d'accès aux dossiers des clients de Simcoe Nord et de contacter ces derniers pour fins d'évaluation des succès des activités : *ibidem*, clause 6.11, page 1939.

[70] Je pourrais continuer d'ajouter à ces exemples de contrôle du gouvernement sur Simcoe Nord. J'ajouterai simplement que Simcoe Nord est une composante intégrale du programme mis sur pied par le gouvernement. D'ailleurs, selon les clauses 2.2, 3.1 et 4.1(a) de l'annexe 3, Simcoe Nord doit, en cas de cessation de ses opérations ou de dissolution, transférer ses biens et ses actifs à une autre SADC approuvée par le ministre : dossier d'appel, vol. VII, page 1935. Cette obligation reflète le fait que Simcoe Nord est un des rouages d'un programme plus vaste, coordonné par Industrie Canada qui contrôle l'approbation de toutes les SADCs : voir la définition de SADC dans le contrat de Simcoe Nord où la notion d'un contrôle des approbations apparaît : dossier d'appel, vol. VII, page 1925.

[71] Le juge a conclu avec raison que le programme est une initiative d'Industrie Canada et qu'il est géré par FedNor. À mon avis, les termes et modalités du programme et de l'entente entre les parties démontrent que Simcoe Nord agit pour le compte du gouvernement dans l'implantation et la mise en œuvre du programme de développement économique régional et communautaire.

[72] Conclure autrement, c'est permettre qu'un programme gouvernemental important, dans une de ses phases capitales, soit sa mise en œuvre, puisse se soustraire à l'emprise de la LLO. C'est vider l'article 25 de son contenu, en aseptiser la lettre et l'esprit et permettre au gouvernement de faire indirectement ce qu'il n'aurait pu faire directement. C'est aussi nier l'égalité réelle de statut et d'usage de la langue de la minorité dans la région concernée.

#### LE RECOURS DU PARAGRAPHE 77(1) DE LA LLO POUR DES MANQUEMENTS ALLÉGUÉS À LA PARTIE VII

[73] Dans l'affaire *Forum des maires*, notre Cour a conclu que le recours prévu au paragraphe 77(1) de la

limited to complaints based on the sections and parts enumerated in that subsection. Now, Part VII was not one of the parts referred to therein. Since then, the OLA has been amended by the *Act to amend the Official Languages Act (Promotion of English and French)*, S.C. 2005, c. 41, to include Part VII in subsection 77(1). As a result, the leave to appeal granted by the Supreme Court of Canada against the decision of this Court became moot. It was therefore withdrawn and declared to be of no effect: *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2005] 3 S.C.R. 906.

[74] At the time the appellants made their application, the statutory amendment had not yet been enacted. Moreover, it did not come into force until November 25, 2005, and then without retroactive effect. Therefore, the decision of this Court concerning the language of subsection 77(1), as it stood prior to the amendment, is the one that is applicable in this case: the section 77 application is therefore not available to the appellants for the alleged breaches of Part VII.

#### DATE AT WHICH THE ALLEGED BREACHES OF THE OLA SHOULD BE ASSESSED

[75] At paragraph 43 of his decision, the Judge held that the relevant facts for the purpose of determining whether there was a breach of the OLA provisions “are those in place when the proceedings were filed in October 2004”. He cited in support of his holding *Forum des maires*, a decision of this Court, but without specific reference.

[76] However, at paragraph 53 of that decision, Décary J.A. stated that, for the purposes of the application provided for in section 77 of the OLA, the date of filing of the complaint to the Commissioner of Official Languages is the date that is relevant. He wrote:

What the Agency is really disputing, and this is what its memorandum indicates, is not the merits of the complaint at the time it was filed, in October 1999, but the choice of relief ordered by the Judge in September 2003. As the Agency puts it, the evidence before the Court at the time when the case was reserved in June 2003 established that the deficiencies that

LLO était limité aux plaintes fondées sur les articles et les parties énumérées à ce paragraphe. Or, la partie VII n'était pas une partie qui y était mentionnée. Depuis, la LLO a été modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)*, L.C. 2005, ch. 41 pour y inclure la partie VII dans le paragraphe 77(1). Il en est résulté que l'autorisation d'appel accordée par la Cour suprême du Canada à l'encontre de la décision de notre Cour est devenue sans objet. Elle fut donc retirée et déclarée sans effet : *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2005] 3 R.C.S. 906.

[74] À l'époque du recours intenté par les appelants, la modification législative n'avait pas encore été effectuée. En outre, elle n'est entrée en vigueur que le 25 novembre 2005, sans effet rétroactif. En conséquence, la décision de notre Cour portant sur le texte du paragraphe 77(1), tel qu'il existait avant la modification, est celle qu'il convient d'appliquer en l'espèce : le recours de l'article 77 n'est donc pas ouvert aux appelants pour des manquements allégués à la partie VII.

#### LA DATE À LAQUELLE DEVAIENT S'APPRÉCIER LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA LLO

[75] Au paragraphe 43 de sa décision, le juge a statué que les faits pertinents pour fins de déterminer s'il y a eu violation des dispositions de la LLO « sont ceux qui existaient au moment du dépôt de la poursuite en octobre 2004 ». Il a cité à l'appui de sa conclusion l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Forum des maires*, mais sans référence spécifique.

[76] Or, au paragraphe 53 de cette décision, le juge Décary énonce que la date du dépôt de la plainte au commissaire aux langues officielles est, pour les fins du recours de l'article 77 de la LLO, celle qui est pertinente. Il écrit :

Ce que l'Agence conteste, véritablement, et c'est ce qui ressort de son mémoire, n'est pas le bien-fondé de la plainte au moment où elle a été déposée, en octobre 1999, mais le choix de la réparation ordonnée par le juge en septembre 2003. Aux dires de l'Agence, la preuve devant la Cour, au moment où l'affaire a été mise en délibéré en juin 2003,

existed at the time of the complaint had been corrected. And this leads the Agency to conclude that no relief is necessary and that the object of the application is now moot. On this point, the Agency is mistaken about the role of the Judge who hears an application based on section 77 of the Official Languages Act. That role is to decide whether the complaint was justified at the time it was filed, not whether it is justified at the time of the trial. If the Judge decides that the complaint was justified at the time it was filed, he must allow the application and then strive to define “such remedy as [the Court] considers appropriate and just in the circumstances” (subsection 77(4)). Needless to say, if the alleged deficiencies have all been remedied at the time of the trial, and if the complaint is then no longer justified, the Judge may choose not to order any relief, except for example in the form of costs. [Emphasis added.]

[77] The Judge below has indeed acknowledged in the following paragraph that, in 2000, the date on which the complaint was filed, “Industry Canada would clearly have been found in breach of the duty imposed upon it by section 25.” Had it not been for his mistake, he would have allowed the appellants’ subsection 77(1) application, as dictated by *Forum des maires*. This leads me to discuss the appropriate relief in the circumstances.

#### THE APPROPRIATE RELIEF IN THE CIRCUMSTANCES

[78] The Judge said that, in his opinion, at the date of filing of the section 77 application in October 2004, some corrective measures had been taken and he did not have sufficient evidence to find that Part IV of the OLA had not been complied with in connection with the three incidents that were brought to his attention: see paragraphs 44 and 55 of his decision. Although the Judge did not say it in so many words, it is obvious from reading paragraphs 44 to 55 of the decision that he was satisfied that there was sufficient equality in linguistic access within the meaning of the OLA, at that time and when the case was heard, in the services provided by North Simcoe. I am unable to say that this mixed finding of fact and law is without foundation, given the evidence that was before him. It does not appear to me to be so marred by palpable and overriding error in law or in fact as to warrant the intervention of this Court: *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235.

établissait que les carences qui existaient au moment de la plainte avaient été corrigées. Ce qui amène l’Agence à conclure qu’aucune réparation n’est nécessaire et que l’objet de la demande est devenu théorique. L’agence, sur ce point, se méprend sur le rôle du juge qui entend une demande fondée sur l’article 77 de la Loi sur les langues officielles. Ce rôle est de décider si la plainte était fondée au moment où elle a été déposée, pas si elle est fondée au moment du procès. Si le juge décide que la plainte était bien fondée au moment où elle a été déposée, il doit accueillir la demande et alors s’employer à définir « la réparation qu’il estime convenable et juste eu égard aux circonstances » (paragraphe 77(4)). Il va de soi que si les carences reprochées ont toutes été corrigées au moment du procès, et si la plainte n’est alors plus justifiée, le juge pourra choisir de n’ordonner aucune réparation, si ce n’est, par exemple, que sous forme de dépens. [Je souligne.]

[77] Le juge a d’ailleurs reconnu au paragraphe suivant qu’en l’an 2000, date où la plainte fut portée, « on aurait clairement pu considérer qu’Industrie Canada avait manqué à l’obligation imposée par l’article 25 ». N’eût été de sa méprise, il aurait alors accueilli le recours des appelants fondé sur le paragraphe 77(1) comme le commande l’arrêt *Forum des maires*. Ceci m’amène à discuter du remède approprié dans les circonstances.

#### LE REMÈDE APPROPRIÉ DANS LES CIRCUMSTANCES

[78] Le juge s’est dit d’avis qu’à la date du dépôt du recours sous l’article 77 en octobre 2004, des correctifs avaient été apportés et qu’il ne disposait pas d’une preuve suffisante pour conclure que la partie IV de la LLO n’avait pas été respectée lors de trois incidents qu’on a portés à son attention : voir les paragraphes 44 et 55 de sa décision. Même si le juge ne l’a pas dit en ces termes, il est évident à la lecture des paragraphes 44 à 55 de la décision qu’il était satisfait qu’une égalité d’accès linguistique, suffisante au sens de la LLO, existait à ce moment-là et lors de l’audition du recours dans les services offerts par Simcoe Nord. Je ne peux dire que cette conclusion mixte de fait et de droit est sans fondement compte tenu de la preuve dont il disposait. Elle ne me paraît pas entachée d’une erreur de droit ou de fait manifeste et dominante qui justifierait l’intervention de notre Cour : *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235.

[79] Accordingly, in the light of *Forum des maires*, the Judge could not, in the exercise of his discretion, grant any of the relief sought by the appellants, with the exception of costs, which I will now address.

#### APPELLANTS' ENTITLEMENT TO COSTS ON THE FEDERAL COURT PROCEEDING

[80] At the conclusion of his decision, the Judge considered the issue of costs and ruled that there was no reason to award them. He wrote in the final paragraph of his reasons:

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

[81] He did not refer to section 81 of the OLA or discuss the possibility that under that provision the costs could be awarded to the appellants although they had been unsuccessful.

[82] The Judge should have allowed the appellants' application since, as previously mentioned, it was well founded at the time when the complaint was made in 2000: see paragraph 53, quoted above, from *Forum des maires*. He had the power to award costs to the appellants as relief, since the complaint was no longer warranted at the time of the proceeding and the hearing. He did not exercise it as a result of his mistake as to the time when the facts in support of the allegations of a breach of the OLA were to be assessed.

[83] In the circumstances, I do not think it is useful or necessary to return the matter to him for determination of this issue. Since a section 77 application was appropriately filed and the application must be allowed, I am of the view that the appellants are entitled to their costs, especially since they have prevailed on an important point, the application of section 25 of the OLA to the activities of North Simcoe exercised in the context of the Department's Communities Futures Program.

[79] En conséquence, suivant l'arrêt *Forum des maires*, le juge pouvait, dans l'exercice de sa discrétion, n'accorder aucun des remèdes demandés par les appelants, à l'exception de la question des dépens que j'aborde maintenant.

#### LE DROIT DES APPELANTS AUX DÉPENS SUR LE RECOURS INTENTÉ EN COUR FÉDÉRALE

[80] Au terme de sa décision, le juge s'est penché sur la question des dépens et a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'en accorder. C'est en ces termes qu'il s'est exprimé au dernier paragraphe de ses motifs :

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

[81] Il n'a ni fait mention de l'article 81 de la LLO, ni discuté de la possibilité qu'en vertu de cet article, les dépens puissent être octroyés aux appelants, malgré qu'il les déboutait de leur recours.

[82] Le juge aurait dû accueillir la demande des appelants puisque, tel que préalablement mentionné, elle était bien fondée au moment où la plainte fut faite en 2000 : voir le paragraphe 53, ci-auparavant reproduit, de la décision dans *Forum des maires*. Il jouissait du pouvoir d'octroyer aux appelants des dépens à titre de réparation puisque la plainte n'était plus fondée lors de la poursuite et de l'audition. Il ne l'a pas exercé par suite de sa méprise quant au moment où devaient s'apprécier les faits au soutien des allégations de violation de la LLO.

[83] Dans les circonstances, je ne crois pas qu'il soit utile ou nécessaire de lui retourner le dossier pour décider de la question. Le recours sous l'article 77 étant bien fondé et la demande devant être accueillie, je crois que les appelants ont droit à leurs dépens, d'autant plus qu'ils ont eu gain de cause sur un point important, soit l'application de l'article 25 de la LLO aux activités de Simcoe Nord exercées dans le cadre du Programme de développement des collectivités du Ministère.

## CONCLUSION

[84] For these reasons, I am of the opinion that the appeal from the judgment of the Federal Court should be allowed for the purposes of correcting the formal judgment. Therefore, I would allow the appeal with costs and set aside his order dated July 15, 2005. Proceeding to deliver the judgment that the Judge should have made, I would substitute another order by which I would allow with costs the appellants' application made under subsection 77(1) of the OLA. I would not allow any further relief than the costs, given the remedial measures that have been taken.

RICHARD C.J.: I agree.

NADON J.A.: I agree.

## CONCLUSION

[84] Pour les motifs exprimés, je suis d'avis d'accueillir l'appel du jugement de la Cour fédérale aux fins d'en corriger le dispositif. En conséquence, j'accueillerais l'appel avec dépens et j'annulerais son ordonnance du 15 juillet 2005. Procédant à rendre le jugement que le juge aurait dû rendre, je substituerai une autre ordonnance par laquelle j'accueillerais avec dépens la demande des appelants faite sous le paragraphe 77(1) de la LLO. Je n'accorderais aucune autre réparation que les dépens, étant donné les correctifs apportés.

LE JUGE EN CHEF RICHARD : Je suis d'accord.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.