

T-1151-00  
2004 FC 1444

T-1151-00  
2004 CF 1444

**Donnie Doucet (Plaintiff)**

v.

**Her Majesty the Queen in right of Canada (Her Excellency the Governor General in Council and the Royal Canadian Mounted Police) (Defendant)**

*INDEXED AS: DOUCET v. CANADA (F.C.)*

Federal Court, Blanchard J.—Halifax, February 2; Ottawa, October 19, 2004.

*Constitutional Law—Charter of Rights—Language Rights—Francophone motorist dealt with in English when stopped by RCMP on Nova Scotia highway—Whether Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations contravene Charter—At issue: method of determining “significant demand” under Regulations—Few Francophones residing in local area but many using highway whereon plaintiff stopped—Canadian Government has positive duty to promote language rights—Public having right to communicate with Federal institutions (including RCMP) in official language of choice—Permitting French-speaking motorists to speak with bilingual officer on police radio inadequate to meet Charter, s. 20(1) obligations—Regulations not providing for situation at bar.*

*Constitutional Law—Charter of Rights—Limitation Clause—Breach of language rights by inability of RCMP officer in Nova Scotia to deal with Francophone motorist in French—Whether justified under Charter, s. 1—While reasonable to provide only limited bilingual service where little demand, question whether rights infringed in proportional manner—Impairment not minimal—Court not convinced problem difficult to solve—Deleterious effect outweighed benefit of cost savings.*

*Constitutional Law—Charter of Rights—Enforcement—Charter language rights breached by inability of RCMP officer on highway patrol in Nova Scotia to speak French—Under Charter, s. 24(1), Court having widest possible discretion in crafting remedy to give modern vitality to ancient*

**Donnie Doucet (demandeur)**

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Son Excellence la gouverneure générale en conseil et la Gendarmerie royale du Canada) (défenderesse)**

*RÉPERTORIÉ: DOUCET c. CANADA (C.F.)*

Cour fédérale, juge Blanchard—Halifax, 2 février; Ottawa, 19 octobre 2004.

*Droit constitutionnel—Charte des droits—Droits linguistiques—Un automobiliste francophone a été interpellé en anglais par un agent de la GRC sur une route de la Nouvelle-Écosse—Le Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services contrevient-il à la Charte?—Le litige portait sur la méthode devant servir à déterminer ce qu’est une «demande importante» selon le Règlement—Peu de francophones habitent la région, mais nombre d’entre eux utilisent la route sur laquelle le demandeur a été arrêté—Le gouvernement canadien a l’obligation formelle de promouvoir les droits linguistiques—Le public a le droit de communiquer avec les institutions fédérales (y compris la GRC) dans la langue officielle de son choix—Le fait de laisser les automobilistes francophones parler avec un agent bilingue sur la radio de la police ne respecte pas les obligations prévues par l’art. 20(1) de la Charte—Le Règlement ne dispose pas des circonstances de cette affaire.*

*Droit constitutionnel—Charte des droits—Clause limitative—Violation des droits linguistiques en raison de l’incapacité d’un agent de la GRC en Nouvelle-Écosse de communiquer en français avec un automobiliste francophone—Le Règlement est-il justifié par l’art. premier de la Charte?—Bien qu’il soit raisonnable de n’offrir que des services bilingues restreints lorsque la demande est faible, il faut se demander s’il est porté atteinte aux droits d’une manière proportionnelle—L’atteinte n’était pas minimale—La Cour n’a pas été persuadée que le problème était difficile à résoudre—Les effets préjudiciables l’emportaient sur les économies réalisées.*

*Droit constitutionnel—Charte des droits—Recours—Atteinte aux droits linguistiques garantis par la Charte en raison de l’incapacité d’un agent de la GRC patrouillant une route de la Nouvelle-Écosse de parler le français—Selon l’art. 24(1) de la Charte, le tribunal dispose du pouvoir*

*maxim ubi jus, ibi remedium (where there is a right, there must be remedy) — But must be legitimate within constitutional democracy framework — Separation of powers to be respected — S. 24 is subject to evolution, allows for novel, creative remedies different from those formerly available — Not for Court to decide how impugned Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations should be amended — Governor in Council allowed 18 months to make them Charter compliant.*

*Official Languages — Francophone motorist stopped on Nova Scotia highway by English-speaking RCMP officer — Whether Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations contravene Charter of Rights — Method of determining whether “significant demand” for services in minority official language — Few Francophones reside in local area but many use highway — Act not ordinary statute as reflects Constitution, extends Charter rights — Quasi-constitutional legislation reflecting basic societal goals — Must be interpreted to advance broad policy considerations — Public enjoys right to communicate with federal institutions (including RCMP) in official language of choice — Gap in Regulations as situation herein not provided for — Under OLA, s. 23 travelling public having right to service in either language if significant demand established — Regulations non-compliant with OLA, ss. 22, 23 as well as Charter, s. 20(1).*

*RCMP — Anglophone officer on highway patrol in Nova Scotia stopping Francophone for speeding — Practice in such situation: permit Francophone to use police radio to contact bilingual officer — Practice not meeting Charter language rights requirements — RCMP remaining federal institution though operating under contract with Province — Argument RCMP’s mission law enforcement, not service to travelling public, rejected.*

Plaintiff had been stopped for speeding on interprovincial Highway 104 by a member of the Amherst, Nova Scotia RCMP detachment. Plaintiff is French speaking but the constable spoke English and the summons was issued in that language. Plaintiff was convicted and an appeal was denied. Nova Scotia Supreme Court Justice Boudreau rejected plaintiff’s constitutional arguments, the lower court Judge not

*discrétionnaire le plus vaste possible lorsqu’il s’agit de concevoir un redressement actualisant l’ancienne maxime ubi jus, ibi remedium (là où il y a un droit, il y a un recours) — Mais le recours doit être légitime dans le cadre d’une démocratie constitutionnelle — Le principe de la séparation des pouvoirs doit être respecté — L’art. 24 doit pouvoir évoluer d’une manière qui permette de concevoir des réparations innovantes et originales pouvant se substituer aux solutions antérieures — Il n’appartient pas à la Cour de décider comment devrait être modifié le Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services — Le gouverneur en conseil dispose de 18 mois pour le rendre conforme à la Charte.*

*Langues officielles — Un agent anglophone de la GRC a arrêté un automobiliste francophone sur une route de la Nouvelle-Écosse — Le Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services contrevient-il à la Charte des droits? — Méthode devant servir à déterminer s’il existe une «demande importante» pour des services dans la langue officielle de la minorité — Peu de francophones habitent la région, mais nombre d’entre eux circulent sur la route en question — La Loi n’est pas un texte ordinaire car elle reflète la Constitution et constitue un prolongement des droits garantis par la Charte — C’est une législation quasi constitutionnelle qui énonce des objectifs sociaux fondamentaux — Elle doit être interprétée de manière à promouvoir des considérations de politique générale — Le public a le droit de communiquer avec les institutions fédérales (y compris la GRC) dans la langue officielle de son choix — Le Règlement comporte une lacune car il ne règle pas la présente situation — Selon l’art. 23 de la LLO, les voyageurs ont le droit d’être servis dans l’une ou l’autre des langues officielles si l’existence d’une demande importante est établie — Le Règlement n’est pas conforme aux art. 22 et 23 de la LLO, ni à l’art. 20(1) de la Charte.*

*GRC — Un policier anglophone qui patrouillait une route de la Nouvelle-Écosse a interpellé un automobiliste francophone pour excès de vitesse — Suivant la pratique dans un tel cas, l’automobiliste francophone est autorisé à utiliser la radio de la police pour parler avec un agent bilingue — Cette pratique ne répond pas aux exigences de la Charte relatives aux droits linguistiques — La GRC demeure une institution fédérale même si elle exerce ses activités en vertu d’un contrat conclu avec la province — L’argument selon lequel la mission de la GRC est de faire appliquer la loi et non pas de fournir un service aux voyageurs a été rejeté.*

Le demandeur avait été interpellé pour excès de vitesse sur l’autoroute interprovinciale 104 par un agent de la GRC en Nouvelle-Écosse, détachement d’Amherst. Le demandeur est francophone, mais l’agent s’est adressé à lui en anglais, et la sommation a été rédigée dans cette langue. Le demandeur a été déclaré coupable, et son appel a été rejeté. Le juge Boudreau, de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, a rejeté les

having erred in finding that accused had not requested services in French. Furthermore, the evidence failed to establish that there was a “significant demand” for French services.

Plaintiff then brought this action in Federal Court, arguing that the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* contravene the Charter and should be declared inoperative under *Constitution Act, 1982*, section 52.

The Crown argued that a summons was not a service or communication within Part IV of the *Official Languages Act* (OLA), or Charter, subsection 20(1). In a 1986 case, the Supreme Court of Canada held that the failure to produce a summons in both languages did not infringe Charter language rights.

*Held*, the action should be allowed in part and a declaration granted.

Under the impugned Regulations, to determine whether a “significant demand” for services in the minority official language exists in a rural area, there must be 500 people or 5% of the population which speaks the minority language. According to the 1991 census there were 255 Francophones (or 1.1% of the population) living in the Amherst detachment’s service area. But Amherst is near the New Brunswick border and the detachment serves the Trans-Canada Highway from the border to Springhill, Nova Scotia. The 2001 census reveals that 32% of the New Brunswick population speaks French. Near the Nova Scotia border it is 38%.

As explained by Décary J.A. in the *Canada (Attorney General) v. Viola*, the *Official Languages Act* is no ordinary statute, reflecting as it does both our Constitution and the political compromise out of which it arose. It extends Charter-recognized rights and guarantees and falls within that privileged category of quasi-constitutional legislation reflecting certain basic goals of our society. It has to be interpreted in a way that will advance the broad policy considerations which underlie it.

It is not the Court’s function to question the political decisions that went into the drafting of the Regulations adopted pursuant to the *Official Languages Act*, as they reflect a desire to comply with the Charter and OLA along with the necessity for rationality in bilingual services provision. Still, if the implementation of these decisions has the effect of infringing

arguments constitutionnels du demandeur, car selon lui le juge de première instance n’avait pas erré en concluant que l’accusé n’avait pas demandé d’être servi en français. Par ailleurs, la preuve n’établissait pas qu’il existait une «demande importante» pour des services en français.

Le demandeur a alors engagé la présente action devant la Cour fédérale, en faisant valoir que le *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services* contrevient à la Charte et devrait être déclaré inopérant en raison de l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La Couronne a fait valoir qu’une sommation n’était ni un service ni une communication au sens de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) ou du paragraphe 20(1) de la Charte. Dans un arrêt rendu en 1986, la Cour suprême du Canada avait jugé que le défaut de produire une sommation dans les deux langues ne constituait pas une atteinte aux droits linguistiques garantis par la Charte.

*Jugement*: l’action est accueillie en partie, et un jugement déclaratoire accordé.

En vertu du Règlement contesté, pour savoir s’il existe en zone rurale une «demande importante» pour des services dans la langue officielle de la minorité, il faut que la langue minoritaire soit parlée par 500 personnes ou 5 p. 100 de la population. Selon le recensement de 1991, 255 francophones (soit 1,1 p. 100 de la population) vivaient dans l’aire de service du détachement d’Amherst. Mais Amherst est situé près de la frontière du Nouveau-Brunswick et le détachement dessert la route Transcanadienne à partir de cette frontière jusqu’à Springhill (Nouvelle-Écosse). Le recensement de 2001 révèle que 32 p. 100 de la population du Nouveau-Brunswick parlent le français. Près de la frontière de la Nouvelle-Écosse, ce pourcentage est de 38 p. 100.

Ainsi que l’expliquait le juge Décary, J.C.A., dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Viola*, la *Loi sur les langues officielles* n’est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus par la Charte et elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi constitutionnelles qui énoncent certains objectifs fondamentaux de notre société. Elle doit être interprétée de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui la sous-tendent.

Il n’appartient pas à la Cour de remettre en question les décisions politiques qui ont présidé à la rédaction du Règlement pris conformément à la *Loi sur les langues officielles*, car elles reflètent une volonté de se conformer à la Charte et à la LLO, ainsi que la nécessité d’appliquer une certaine rationalité à l’offre de services bilingues. Toutefois, si

Charter rights, the Court does have a duty to intervene.

Case law supports the proposition that the Government of Canada has a positive duty to promote language rights. The freedom to choose is meaningless absent a duty on the part of the State to take positive steps to implement language guarantees.

Plaintiff called two expert witnesses, one on tourism and the other on matters related to Francophone populations. Evidence was given that 70% of border crossings are daily commuters who reside within 80 kilometres of the border. An estimated 20% of border crossers are Francophones. Testifying for the defence, an RCMP Official Languages Directorate representative acknowledged that no study has been conducted by the Force to determine minority official language requirements anywhere in Canada. Under cross-examination, the detachment's commanding officer acknowledged that demands for French language services are not uncommon. Furthermore, both parties acknowledged that the RCMP is a federal institution which offers services to the public. Members of the public enjoy a right to communicate with and to receive services from federal institutions in the official language of their choice. That the RCMP serves Nova Scotia under contract with the Province does not alter its status as a federal institution: under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, its mandate extends to such arrangements.

It being common ground that the French-speaking population in the Amherst area is well under the numeric threshold established by the Regulations, the defendant took the position that the Force did not have to offer bilingual services. Plaintiff's argument was that, by political choice, there were many provisions in the Regulations to which the demographic considerations were not applied. An example of this was that any airport serving one million passengers per year is deemed to present a significant demand for both languages, regardless of the minority language considerations where it is located. Plaintiff suggested that even if the Amherst demographics failed to warrant bilingual services, it was justified by the number of Francophones using Highway 104.

The current method that has been adopted in the case of French-speaking travellers—permitting them to use a police radio to reach a bilingual officer who happens to be on the air—is inadequate to fulfill the obligations of the RCMP under the Charter and OLA.

l'application de telles décisions a pour effet de violer des droits garantis par la Charte, la Cour a le devoir d'intervenir.

La jurisprudence permet d'affirmer que le gouvernement du Canada a l'obligation formelle de promouvoir les droits linguistiques. La liberté de choisir est dénuée de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour donner effet aux garanties linguistiques.

Le demandeur a assigné deux témoins experts, l'un au sujet du tourisme et l'autre concernant les aspects liés aux populations francophones. Il a été établi que 70 p. 100 des personnes qui traversent la frontière sont des migrants quotidiens qui vivent dans un rayon de 80 kilomètres de la frontière. On estime que 20 p. 100 des voyageurs qui traversent la frontière sont francophones. Témoignant pour la défense, une représentante de la Direction des langues officielles de la GRC a reconnu qu'aucune étude n'avait été faite par la Gendarmerie royale pour déterminer quels étaient, en quelque endroit du Canada, les besoins des minorités linguistiques. Durant son contre-interrogatoire, le commandant du détachement a reconnu que la demande pour des services en français n'était pas rare. Par ailleurs, les deux parties ont admis que la GRC est une institution fédérale qui offre des services au public. Les membres du public ont le droit de communiquer avec les institutions fédérales, et d'en recevoir les services, dans la langue officielle de leur choix. Le fait que la GRC desserve la Nouvelle-Écosse en vertu d'un contrat conclu avec la province ne modifie pas son statut d'institution fédérale: selon la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le mandat de la GRC s'étend à de tels arrangements.

Il est admis que la population francophone de la région d'Amherst est bien inférieure au seuil numérique établi par le Règlement, et la défenderesse a donc fait valoir que la Gendarmerie royale n'était pas tenue d'offrir des services bilingues. L'argument du demandeur était que, par choix politique, nombreuses étaient les dispositions du Règlement auxquelles le calcul démographique ne s'appliquait pas. À titre d'exemple, un aéroport qui dessert un million de passagers par année est réputé avoir une demande importante pour des services dans les deux langues, peu importe la proportion de la minorité linguistique de l'endroit où il est situé. Selon le demandeur, même si la population d'Amherst ne justifiait pas la prestation de services bilingues, cette prestation était justifiée par le nombre de francophones empruntant l'autoroute 104.

La méthode actuelle qui a été adoptée dans le cas des voyageurs francophones—leur permettant d'utiliser la radio de la police pour communiquer avec un agent bilingue qui se trouve à être sur les ondes—ne suffit pas pour permettre à la GRC de s'acquitter des obligations que lui imposent la Charte et la LLO.

The Regulations do not cover the situation of a busy highway, patrolled by the RCMP, upon which a large number of members of the minority official language are likely to be travelling. The evidence had established that there is a significant demand for French on Highway 104 within the zone served by the Amherst detachment. Plaintiff was correct in drawing an analogy to the policy in respect of airports and ferry terminals. There was no connection between Amherst's demographic data and the large number of out-of-Province motorists on the highway. Attention might also be drawn to OLA, section 23, which provides for service to the travelling public in either official language when a significant demand is established. In failing to provide for services to a linguistic minority travelling on a major highway, the Regulations do not comply with Charter, subsection 20(1) and OLA, sections 22 and 23.

Turning to the Crown's defence, that, if a constitutional right has been breached, it is justified under Charter, section 1, there was no doubt that the Regulations, adopted pursuant to the OLA, are prescribed by law. There is a void in the Regulations which has the effect of infringing a Charter-guaranteed right. The manner in which the linguistic needs of the Amherst area have been determined—based solely on the immediate demographics of Amherst—fails to take into account the travelling public with which the RCMP must deal. Applying the test in *The Queen v. Oakes*, in Canada, a large country with a small population, it is reasonable that bilingual services be limited where there is little demand, but the question then is whether this rational objective's implementation infringes rights in a proportional manner. The impairment is not minimal. The rights of a large number of Francophones are being infringed. The Government bears the burden of establishing minimal impairment: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*. In that case McLachlin J. (as she then was) wrote that "Even on difficult social issues where the stakes are high, Parliament does not have the right to determine unilaterally the limits of its intrusion on the rights and freedoms guaranteed by the Charter".

The Court did not accept the suggestion that a solution to the problem would be difficult to implement. It is possible that the necessary statistics to determine which sections of the Trans-Canada Highway are subject to "significant demand" could be obtained. Nor could the Court accept the submission that the infringement is justified based on the fact that the mission of the RCMP is law enforcement rather than the provision of services to travellers.

Le Règlement ne couvre pas la situation d'une route passante, patrouillée par la GRC, où sont susceptibles de passer bon nombre de membres de la minorité linguistique. La preuve avait établi qu'il existait une demande importante pour un service en français sur le tronçon de l'autoroute 104 desservi par le détachement d'Amherst. Le demandeur avait raison d'établir une analogie avec la politique se rapportant aux aéroports et aux gares de traversiers. Il n'y avait aucun lien entre les données démographiques d'Amherst et le grand nombre d'automobilistes habitant hors de la province et circulant sur l'autoroute. Il faut aussi sans doute prêter attention à l'article 23 de la LLO, qui prévoit la prestation de services aux voyageurs dans l'une ou l'autre des langues officielles lorsqu'il y a une demande importante. Comme le Règlement ne tient pas compte des besoins du public en situation de minorité linguistique qui se déplace sur une route à grande circulation, il est incompatible avec le paragraphe 20(1) de la Charte et avec les articles 22 et 23 de la LLO.

S'agissant de la défense opposée par la Couronne, selon laquelle, s'il y a violation d'un droit constitutionnel, cette violation est justifiée par l'article premier de la Charte, il ne faisait aucun doute que le Règlement, pris conformément à la LLO, résulte d'une règle de droit. Il y a dans le Règlement une lacune qui a pour effet de brimer un droit garanti par la Charte. La mesure d'après laquelle ont été définis les besoins linguistiques de la région d'Amherst—mesure fondée uniquement sur la démographie immédiate d'Amherst—ne tient pas compte du public voyageur auquel a affaire la GRC. Si l'on applique au Canada, un vaste pays faiblement peuplé, le critère exposé dans l'arrêt *La Reine c. Oakes*, il est raisonnable que les services bilingues soient limités lorsque la demande est faible, mais il faut alors se demander si l'application de cet objectif rationnel porte atteinte aux droits d'une manière proportionnelle. L'atteinte n'est pas minimale. Ce sont les droits d'un grand nombre de francophones qui sont brimés. Il appartient au gouvernement de prouver que l'atteinte est minimale: *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*. Dans cette affaire, la juge McLachlin (maintenant juge en chef) écrivait que «Même dans le cas de problèmes sociaux difficiles qui présentent des enjeux élevés, le Parlement n'a pas le droit de déterminer unilatéralement les limites qu'il peut imposer aux droits et libertés garantis par la Charte».

La Cour n'a pas accepté la proposition selon laquelle il serait difficile d'apporter une solution pratique au problème. Il est possible d'obtenir les statistiques nécessaires qui permettraient de dire quels tronçons de la Transcanadienne présentent une «demande importante». La Cour ne pouvait non plus accepter l'argument selon lequel la violation est justifiée en raison du fait que la mission de la GRC n'est pas de desservir le public voyageur, mais plutôt de faire appliquer la loi.

As to whether the benefits of the disputed measure outweigh its prejudicial effects, the benefit is the money saved by not having to provide bilingual officers on Highway 104 in the Amherst area. But the deleterious effect of the omission in the Regulations outweighs any benefits. The Charter, section 1 defence could not succeed.

Under Charter, subsection 24(1) a court of competent jurisdiction may grant whatever remedy seems appropriate and just. The impugned Regulations were adopted pursuant to the OLA, section 76 of which indicates that an action for infringement of Part IV (which includes sections 22 and 23) is to be brought in Federal Court. As for remedy, OLA subsection 77(4) follows the wording of Charter, section 24. The judgment of the Supreme Court of Canada in *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)* is authority for the proposition that there should be a generous and expansive interpretive approach to Charter remedies. Subsection 24(1) commands a broad and purposive interpretation. As a remedial provision, it also benefits from the general rule of statutory interpretation which accords such statutes a large and liberal interpretation. Section 24 has been held to confer upon courts the widest possible discretion to craft remedies for Charter rights violations. The purpose of the remedy must be to provide an effective solution to the problem or, as the Supreme Court has said, to give “modern vitality to the ancient maxim *ubi jus, ibi remedium*: where there is right, there must be a remedy”. An appropriate remedy is one that is both responsible and effective. While meaningfully vindicating the rights and freedoms of a claimant, it must employ means that are legitimate within the framework of a constitutional democracy. The separation of powers among legislature, executive and judiciary must be respected. That said, no bright line separates those functions and it may be that an appropriate remedy would touch on functions assigned to the executive. Again, a remedy should be judicial: a court should not leap into functions for which it is unsuited. Furthermore, the remedy should be fair to the other side, not imposing hardships unrelated to securing claimant’s rights. Finally, section 24, as part of a constitutional scheme, is subject to evolution, allowing for novel, creative remedies different from those traditionally available.

Since language rights in Canada are a matter of political choice and compromise, Courts need to exhibit restraint and to “pause before they decide to act as instruments of change”. In the instant case, the Regulations were too flawed to stand but

S’agissant de savoir si les effets bénéfiques de la mesure contestée l’emportent sur ses effets préjudiciables, les effets bénéfiques se mesurent par les économies qui sont réalisées si l’on n’est pas obligé d’affecter des agents bilingues sur l’autoroute 104 dans la région d’Amherst. Mais les effets préjudiciables de l’omission notée dans le Règlement l’emportent largement sur les avantages. La défense fondée sur l’article premier de la Charte était irrecevable.

Selon le paragraphe 24(1) de la Charte, un tribunal compétent peut accorder la réparation qu’il estime convenable et juste eu égard aux circonstances. Le Règlement contesté a été pris en vertu de l’article 76 de la LLO, qui prévoit que le recours pour violation de la partie IV (laquelle comprend les articles 22 et 23) est porté devant la Cour fédérale. S’agissant de la réparation, le paragraphe 77(4) de la LLO suit le texte de l’article 24 de la Charte. L’arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)* permet de dire que les réparations dont parle la Charte doivent recevoir une interprétation large et libérale. Le paragraphe 24(1) appelle une interprétation large et en accord avec son objet. Comme il s’agit d’une disposition réparatrice, elle bénéficie également de la règle générale d’interprétation des lois qui accorde aux textes de cette nature une interprétation large et libérale. Il a été jugé que l’article 24 confère aux tribunaux un pouvoir discrétionnaire le plus vaste possible lorsqu’il s’agit de concevoir des réparations pour les atteintes aux droits garantis par la Charte. La réparation doit avoir pour objet d’offrir une solution efficace au problème ou, comme le disait la Cour suprême, d’«actualiser l’ancienne maxime *ubi jus, ibi remedium*: là où il y a un droit, il y a un recours». Un recours adéquat est un recours qui est à la fois responsable et efficace. Tout en défendant utilement les droits et libertés d’un demandeur, il doit faire appel à des moyens qui sont légitimes dans le cadre d’une démocratie constitutionnelle. La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doit être respectée. Cela dit, aucune ligne précise de démarcation ne sépare ces pouvoirs, et une réparation peut être convenable et juste même si elle peut toucher à des fonctions ressortissant au pouvoir exécutif. Mais une réparation doit être judiciaire: il ne convient pas qu’un tribunal s’aventure dans des fonctions pour lesquelles il n’est pas conçu. Par ailleurs, la réparation doit être équitable pour l’autre partie, elle ne doit pas causer des difficultés indues sans rapport avec la préservation des droits du demandeur. Finalement, l’article 24, qui fait partie d’un régime constitutionnel, doit pouvoir évoluer, d’une manière qui permette de concevoir des réparations innovantes et originales pouvant se substituer aux solutions traditionnelles.

Puisque les droits linguistiques au Canada relèvent de choix politiques et de compromis, les juges doivent faire montre de retenue et «hésiter à servir d’instruments de changement». En l’espèce, le Règlement comportait une lacune trop grave pour

it was not the Court's job to decide for the executive how the Regulations should be amended. On the evidence, the Court was not prepared to rule that bilingual police services be furnished all along the Trans-Canada Highway. In many regions, much of the traffic may be local in nature. The Regulations should, however, be amended to cover a case such as that at bar: a major highway, used significantly by persons of a minority official language, patrolled by a police force under Canadian government authority. The RCMP detachment at Amherst has to deal not only with area residents but also with non-resident highway users, many of whom speak French. The term "travelling public" under OLA, section 23, must be defined as extending beyond those using airports, railway stations and ferry terminals. Equal treatment is not provided by the current practice of French-speaking motorists having to communicate via police radio when they want to address an RCMP member in French. The practice contravenes Charter, section 16 and OLA, section 2. Subparagraph 5(1)(h)(i) of the Regulations was declared to contravene Charter, paragraph 20(1)(a). The Governor in Council should be allowed 18 months to correct the problem.

Plaintiff should have his costs in accordance with the top of column IV of the table to Tariff B, given the success achieved and the precedential aspects of this case.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 1, 16, 20, 24.

*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 133.

*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, Tariff B.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 22, 23, 24(1), 32, 58(5), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183(1)(q)), 77.

*Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48, ss. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

pouvoir demeurer tel quel, mais il n'appartenait pas à la Cour de se substituer au pouvoir exécutif et de décider comment le Règlement devrait être modifié. Au vu de la preuve, la Cour n'était pas prête à dire que des services policiers bilingues doivent être fournis tout le long de la Transcanadienne. Dans nombre de régions, une bonne partie de la circulation demeure assez locale. Le Règlement devrait cependant être modifié pour tenir compte des situations comme celle dont il s'agit ici: une route importante, souvent fréquentée par des personnes s'exprimant dans la langue officielle de la minorité, et patrouillée par un policier qui relève de l'autorité du gouvernement canadien. Le détachement de la GRC à Amherst doit composer non seulement avec les résidents de la région, mais également avec des automobilistes qui ne sont pas des gens de la région et dont beaucoup parlent le français. Le mot «voyageurs», au sens de l'article 23 de la LLO, doit être défini d'une manière qui englobe davantage que les usagers des aéroports, des gares ferroviaires et des traversiers. L'égalité de traitement n'est pas assurée par la pratique actuelle qui consiste pour les automobilistes francophones à devoir communiquer par la radio de la police lorsqu'ils souhaitent s'adresser en français à un membre de la GRC. Cette pratique contrevient à l'article 16 de la Charte et à l'article 2 de la LLO. Le sous-alinéa 5(1)(h)(i) du Règlement a été déclaré incompatible avec l'alinéa 20(1)(a) de la Charte. La gouverneure en conseil dispose d'une période de 18 mois pour corriger le problème.

Puisque le demandeur a obtenu gain de cause et que le présent jugement aura valeur de précédent, le demandeur a droit à ses dépens selon l'échelle supérieure de la colonne IV du tableau du tarif B.

#### 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. 1, 16, 20, 24.

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 133.

*Loi 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. 52.

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 20(1).

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 2, 22, 23, 24(1), 32, 58(5), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183(1)(q)), 77.

*Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48,

*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, s. 20(1).

art. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, tarif B.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

*R. v. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1 (S.C.) (as to non-infringement of language rights).

##### APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.*, [1986] 1 S.C.R. 549; (1986), 69 N.B.R. (2d) 271; 27 D.L.R. (4th) 406; 177 A.P.R. 271; 66 N.R. 173; *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519; (2002), 168 C.C.C. (3d) 449; 5 C.R. (6th) 203; 98 C.R.R. (2d) 1; 294 N.R. 1; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 41; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; (1997), 38 O.R. (3d) 735; 159 D.L.R. (4th) 385; 226 N.R. 1; 109 O.A.C. 201; *Mooring v. Canada (National Parole Board)*, [1996] 1 S.C.R. 75; [1996] 3 W.W.R. 305; (1996), 70 B.C.A.C. 1; 45 C.R. (4th) 265; 115 W.A.C. 1; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3; (2003), 232 D.L.R. (4th) 577; 218 N.S.R. (2d) 311; 45 C.P.C. (5th) 1; 112 C.R.R. (2d) 202; 312 N.R. 1.

##### DISTINGUISHED:

*MacDonald v. City of Montreal et al.*, [1986] 1 S.C.R. 460; (1986), 27 D.L.R. (4th) 321; 25 C.C.C. (3d) 481; 67 N.R. 1; *Bilodeau v. Manitoba (Attorney General)*, [1986] 1 S.C.R. 449; (1986), 27 D.L.R. (4th) 39; [1986] 3 W.W.R. 673; 42 Man. R. (2d) 242; 25 C.C.C. (3d) 289; 67 N.R. 108.

##### CONSIDERED:

*R. v. Saulnier* (1989), 90 N.S.R. (2d) 77 (Co. Ct.).

##### REFERRED TO:

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

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION NON SUIVIE:

*R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1 (C.S.) (quant à l'absence d'atteinte aux droits linguistiques).

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autres*, [1986] 1 R.C.S. 549; (1986), 69 N.B.R. (2d) 271; 27 D.L.R. (4th) 406; 177 A.P.R. 271; 66 N.R. 173; *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519; (2002), 168 C.C.C. (3d) 449; 5 C.R. (6th) 203; 98 C.R.R. (2d) 1; 294 N.R. 1; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 41; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; (1997), 38 O.R. (3d) 735; 159 D.L.R. (4th) 385; 226 N.R. 1; 109 O.A.C. 201; *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75; [1996] 3 W.W.R. 305; (1996), 70 B.C.A.C. 1; 45 C.R. (4th) 265; 115 W.A.C. 1; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3; (2003), 232 D.L.R. (4th) 577; 218 N.S.R. (2d) 311; 45 C.P.C. (5th) 1; 112 C.R.R. (2d) 202; 312 N.R. 1.

##### DÉCISIONS DISTINCTES:

*MacDonald c. Ville de Montréal et autres*, [1986] 1 R.C.S. 460; (1986), 27 D.L.R. (4th) 321; 25 C.C.C. (3d) 481; 67 N.R. 1; *Bilodeau c. Manitoba (Procureur général)*, [1986] 1 R.C.S. 449; (1986), 27 D.L.R. (4th) 39; [1986] 3 W.W.R. 673; 42 Man. R. (2d) 242; 25 C.C.C. (3d) 289; 67 N.R. 108.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*R. v. Saulnier* (1989), 90 N.S.R. (2d) 77 (C. Co.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

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



194 F.T.R. 181 (F.C.T.D.); *R. v. Manitoba Fisheries Ltd.*, [1980] 2 F.C. 217; (1980), 35 N.R. 129 (C.A.).

ACTION seeking relief for a breach of Charter-guaranteed language rights (inability of the plaintiff to communicate with RCMP officer in French when stopped for speeding on Trans-Canada Highway in Nova Scotia). Action allowed in part and declaration granted.

## APPEARANCES:

*Réjean Aucoin* for plaintiff.  
*Dominique Gallant* for defendant.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Réjean Aucoin*, Chéticamp, Nova Scotia, for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

[1] BLANCHARD J.: The plaintiff, Donnie Doucet, commenced an action by way of statement of claim alleging that his language rights had been infringed. He declared that he could not communicate in French with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) officer who stopped him for speeding on Highway 104 near Amherst, Nova Scotia.

[2] The plaintiff submits that the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (the Regulations), which determine the application of the law for services to linguistic minorities of the two official languages, contravene the rights guaranteed under 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) and should therefore be declared inoperative pursuant to section 52 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

194 F.T.R. 181 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *R. c. Manitoba Fisheries Ltd.*, [1980] 2 C.F. 217; (1980), 35 N.R. 129 (C.A.).

ACTION en réparation d'une atteinte à des droits linguistiques garantis par la Charte (impossibilité pour le demandeur de communiquer en français avec un agent de la GRC qui l'avait interpellé pour excès de vitesse sur la route Transcanadienne en Nouvelle-Écosse). Action accueillie en partie et jugement déclaratoire accordé.

## ONT COMPARU:

*Réjean Aucoin* pour le demandeur.  
*Dominique Gallant* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Réjean Aucoin*, Chéticamp (Nouvelle-Écosse), pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

*Voici les motifs du jugement et jugement rendus en français par*

[1] LE JUGE BLANCHARD: La présente instance a été introduite par le dépôt d'une déclaration du demandeur, M. Donnie Doucet, dans laquelle il allègue que ses droits linguistiques ont été violés. Il déclare ne pas avoir pu communiquer en français avec l'agent de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) qui l'a interpellé pour excès de vitesse sur l'autoroute 104 près d'Amherst, en Nouvelle-Écosse.

[2] Le demandeur soutient que le *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48 (le Règlement) qui précise les modalités d'application de la loi pour les services aux minorités linguistiques des deux langues officielles, contrevient aux garanties 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), appendix II, n° 44] (la Charte) et devrait donc être déclaré inopérant aux termes de l'article 52 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]].

[3] The defendant submits that the Regulations do not infringe the linguistic rights guaranteed by the Charter. Should the Court conclude that there is violation of the linguistic rights, the defendant then submits that the Regulations are justified pursuant to section 1 of the Charter.

[4] For the reasons for judgment which follow, I conclude that the Regulations are incompatible with subsection 20(1) of the Charter in that they violate the right of any member of the public to communicate with a federal institution in either official language where there is a significant demand for the use of that language. I also conclude that the violation is not justified under section 1 of the Charter.

#### The facts

[5] On March 8, 1998, Donnie Doucet (the plaintiff), a Francophone living in Nova Scotia, was stopped for speeding on Highway 104 near Amherst, Nova Scotia, by Constable Hannon of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Amherst detachment. Under an agreement between Nova Scotia and the RCMP, the latter provides police services in the Amherst area, and is responsible *inter alia* for patrolling the Trans-Canada Highway from the New Brunswick border to the area surrounding the intersection of exit 204 to Springhill, Nova Scotia.

[6] The location where the plaintiff was stopped and given his summons is part of the territory patrolled by the RCMP, Amherst detachment.

[7] The officer approached the plaintiff's vehicle and addressed him in English only; the plaintiff spoke in French and gave his papers to the constable, who went back to his car, returning a few minutes later with a summons written in English only, which he gave to the plaintiff, explaining its meaning in English only. The plaintiff made several attempts to initiate the use of French, but did not expressly request that the officer speak to him in French.

[8] With regard to the plaintiff's conviction for speeding, the matter has already been settled. The

[3] La défenderesse soutient que le Règlement ne viole pas les droits linguistiques garantis par la Charte. Si la Cour devait conclure qu'il y a violation des droits linguistiques, la défenderesse soutient alors que le Règlement serait justifié en vertu de l'article premier de la Charte.

[4] Pour les motifs du jugement énoncés ci-après, je conclus que le Règlement est incompatible avec le paragraphe 20(1) de la Charte puisqu'il viole le droit du public de communiquer dans la langue officielle de son choix avec une institution fédérale lorsque l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante. Je conclus aussi que la violation n'est pas justifiée aux termes de l'article premier de la Charte.

#### Les faits

[5] Le 8 mars 1998, M. Donnie Doucet (le demandeur), un résident francophone de la Nouvelle-Écosse, s'est fait interpellé pour excès de vitesse sur l'autoroute 104 près d'Amherst, en Nouvelle-Écosse, par l'agent Hannon de la GRC, détachement d'Amherst. En vertu d'une entente entre la Nouvelle-Écosse et la GRC, celle-ci assure les services policiers dans la région d'Amherst; elle est notamment chargée de patrouiller la Transcanadienne à partir de la frontière du Nouveau-Brunswick jusqu'aux environs de l'intersection de la sortie 204 vers Springhill, en Nouvelle-Écosse.

[6] L'endroit où le demandeur a été interpellé et où il a reçu sa sommation fait partie du territoire patrouillé par la GRC—détachement d'Amherst.

[7] L'agent s'est approché de l'automobile du demandeur et s'est adressé à lui uniquement en anglais; le demandeur s'est exprimé en français et a remis ses papiers à l'agent qui est retourné à son auto pour en revenir, quelques minutes plus tard, avec une sommation rédigée uniquement en anglais qu'il a délivrée au demandeur en lui expliquant le sens uniquement en anglais. Le demandeur a tenté à quelques reprises de prendre la parole en français, sans toutefois exiger expressément que l'agent lui parle en français.

[8] En ce qui concerne la déclaration de culpabilité du demandeur pour excès de vitesse, l'affaire est déjà

plaintiff was found guilty and the conviction was upheld on appeal (*R. v. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d)1 (S.C.)). In his decision, Boudreau J. of the Nova Scotia Supreme Court (sitting in appeal) weighed the appellant's constitutional arguments, namely that his language rights had been infringed and that the conviction was therefore not valid. The Judge dismissed the appeal, ruling that the Trial Judge did not err in finding that there was no evidence that the appellant had specifically requested services in French. Boudreau J. added that he could not find that the appellant's language rights had been infringed: there was insufficient evidence to establish that the demand for French services was a "significant demand", and the RCMP had a procedure for responding to requests for services in French, if necessary.

[9] The defendant submits that the summons cannot be likened to a service or a communication pursuant to Part IV of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the OLA) or subsection 20(1) of the Charter. In *MacDonald v. City of Montréal et al.*, [1986] 1 S.C.R. 460, and *Bilodeau v. Manitoba (Attorney General)*, [1986] 1 S.C.R. 449, the Supreme Court of Canada held that the failure to produce a summons in both languages is not an infringement of the language rights guaranteed by the Charter.

[10] Although based on the same facts, the issue now before the Court is quite different. The summons and the plaintiff's conviction for speeding are no longer the issue. The issue is rather to determine whether the plaintiff's rights as a Francophone were infringed because, contrary to the right guaranteed in section 20 of the Charter, he did not receive services in French and could not communicate in French when he addressed a member of the RCMP who was patrolling Highway 104 near Amherst. The plaintiff therefore brought this action and seeks the following redress:

[TRANSLATION]

(a) DECLARE that subparagraph 5(1)(h)(i) of the *Official Languages (Communications with and Services to the*

réglée. Le demandeur a été déclaré coupable, et la déclaration de culpabilité a été maintenue en appel (*R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1(C.S.)). Dans sa décision, le juge Boudreau de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (siégeant en appel) a soupesé les arguments constitutionnels de l'appellant, à savoir que ses droits linguistiques avaient été violés et que la déclaration de culpabilité n'était donc pas valable. Le juge a rejeté le pourvoi en déclarant que le juge de première instance n'avait pas erré lorsqu'il a conclu que l'appellant n'avait pas fait la preuve qu'il avait explicitement demandé des services en français. Le juge Boudreau a ajouté qu'il ne pouvait conclure que les droits linguistiques de l'appellant avaient été brimés—la preuve étant insuffisante pour qualifier la demande de «demande importante», et la GRC s'étant dotée d'un protocole lui permettant de répondre à une demande de services en français, si nécessaire.

[9] La défenderesse soumet que la sommation ne peut être assimilée à un service ou à une communication, aux termes de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (la LLO) ou du paragraphe 20(1) de la Charte. Dans les arrêts *MacDonald c. Ville de Montréal et autres*, [1986] 1 R.C.S. 460 et *Bilodeau c. Manitoba (Procureur général)*, [1986] 1 R.C.S. 449, la Cour suprême du Canada a établi que le défaut de produire une sommation dans les deux langues ne constitue pas une atteinte aux droits linguistiques garantis par la Charte.

[10] Le litige dont la Cour est maintenant saisie, même s'il tire son origine de ces faits, est tout autre. L'enjeu n'est plus la sommation et la déclaration de culpabilité du demandeur pour excès de vitesse. Il s'agit plutôt de décider si les droits du demandeur, en tant que francophone, ont été violés du fait qu'il n'a pas reçu de services en français et qu'il n'a pu communiquer en français lorsqu'il s'est adressé à un membre de la GRC qui patrouillait l'autoroute 104 près d'Amherst, contrairement au droit garanti à l'article 20 de la Charte. Le demandeur a donc intenté la présente action et demande les réparations suivantes:

a) DÉCLARER que l'alinéa 5(1)(h)(i) du *Règlement sur la communication avec le public et la prestations des*

*Public Regulations*, SOR/92-48 (1992), 126 Off. Gaz. Can. II, Vol. 130, No. 14, 10/7/96, P.C. 1991-2541, December 16, 1991, adopted pursuant to section 32 of the OLA, is inconsistent with paragraph 20(1)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that it does not recognize the special mandate of the offices of the RCMP, who patrol the Trans-Canada Highway;

- (b) Alternatively, DECLARE that the Trans-Canada Highway at the point of entry from Fort Lawrence near Amherst, Nova Scotia, is an area of significant demand within the meaning of paragraph 20(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;
- (c) And accordingly DECLARE that subparagraph 5(1)(h)(i) of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (1992) 126 Off. Gaz. Can. II, Vol. 130, No. 14, 10/7/96, P.C. 1991-2541, December 16, 1991, adopted pursuant to section 32 of the OLA, is inconsistent with paragraph 20(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that it makes the duty to provide services in French at the Amherst, Nova Scotia, detachment subject to the percentage of French linguistic minority population in the census district rather than the volume of francophones using the Trans-Canada Highway at the Fort Lawrence point of entry near Amherst, Nova Scotia;
- (d) DECLARE that the Regulations are not reasonable limits that can be demonstrably justified in a free and democratic society within the meaning of section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;
- (e) DECLARE that the Regulations are therefore null, and of no force or effect to the extent of this inconsistency;
- (f) DIRECT the Governor in Council to amend the Regulations accordingly, within such time as the Court shall direct;
- (g) AWARD the plaintiff all costs and disbursements, including the plaintiff's solicitor-client fees, if applicable;
- (h) AWARD the plaintiff such other redress as the Court deems fit and proper to order in the circumstances, to ensure that the plaintiff complies with the Charter and the OLA.

*services*, DORS/92-48 (1992), 126 Gaz. Off. Can. II, Vol. 130, No. 14, 10/7/96, C.P. 1991-2541, le 16 décembre 1991, adopté en vertu de l'article 32 de la LLO, est incompatible avec l'alinéa 20(1)(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qu'il ne reconnaît pas la vocation particulière des bureaux de la GRC qui patrouillent la transcanadienne;

- b) Dans l'alternative, DÉCLARER que la Transcanadienne au point d'entrée de Fort Lawrence près d'Amherst, Nouvelle-Écosse, est une région à demande importante au sens du paragraphe 20(1)(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- c) Et en conséquence, DÉCLARER que l'alinéa 5(1)(h)(i) du *Règlement sur la communication avec le public et la prestation des services*, DORS/92-48m (1992) 126 Gaz. Off. Can. II, Vol. 130, No. 14, 10/7/96, C.P. 1991-2541, le 16 décembre 1991, adopté en vertu de l'article 32 de la LLO, est incompatible avec l'alinéa 20(1)(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce qu'il conditionne l'obligation de services en français au détachement d'Amherst, Nouvelle-Écosse, sur le pourcentage de la population de langue maternelle française dans la subdivision de recensement plutôt que sur le volume de francophones qui empruntent la route transcanadienne au point d'entrée de Fort Lawrence près d'Amherst, Nouvelle-Écosse;
- d) DÉCLARER que le règlement ne constitue pas une limite raisonnable aux droits constitutionnels dans une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- e) DÉCLARER que le règlement est donc nul et inopérant dans la mesure de cette incompatibilité;
- f) ORDONNER au gouverneur en conseil de corriger le règlement en conséquence dans un délai qu'il plaira à la Cour de fixer;
- g) ACCORDER au demandeur tous les dépens et déboursés, y compris les honoraires avocat-client du demandeur, le cas échéant;
- h) ACCORDER au demandeur toute autre réparation que la Cour estimera convenable et juste d'ordonner eu égard aux circonstances, afin d'assurer le respect de la Charte et de la LLO par le demandeur.

[11] Under the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (the Regulations), adopted pursuant to section 32 of the OLA, to determine whether a "significant demand" exists for services in the minority official language in a rural

[11] En vertu du *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48 (le Règlement), adopté sous le régime de l'article 32 de la LLO, pour considérer qu'il existe une «demande importante» pour des services dans

area, the minority population must attain the level of 500 persons or 5% of the population in the service area. Consequently, the RCMP detachment at Amherst, Nova Scotia, as an office of a federal institution subject to the Charter and the OLA, does not have to offer bilingual services in the Amherst area because there is no “significant demand” in that area within the meaning of the Regulations. The 1991 census shows a Francophone population of 255 persons living in the service area of the Amherst detachment, and this is 1.1% of the population in the detachment’s service area. In Amherst itself, the Francophone population makes up 2.1% of the population.

[12] The plaintiff argues, to the contrary, that there is a significant demand in this area and that, by failing to provide for the particular situation that exists in Amherst, the Regulations infringe the language rights of the plaintiff and of Francophones in the area that are guaranteed by sections 16 and 20 of the Charter and Part IV of the OLA.

[13] The following facts are not in dispute. Amherst is located near the New Brunswick border; the RCMP, Amherst detachment, serves the Trans-Canada Highway (Highway 104), from Fort Lawrence at the border between Nova Scotia and New Brunswick, to exit 204, near Springhill. The 2001 census established that 32% of the New Brunswick population is Francophone. Further, near the border, the Francophone population is more concentrated and makes up about 38% of the population in that area. The evidence shows—we will come back to this later—that nearly half the vehicles crossing the border at Fort Lawrence (Nova Scotia) come from New Brunswick, while the majority of the persons crossing the border live near it.

#### Issue

[14] Do the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* comply with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, more

la langue officielle de la minorité en zone rurale, il faut que la population minoritaire atteigne le seuil de 500 personnes ou 5 % de la population dans l’aire de service. Par conséquent, la GRC—détachement d’Amherst, en Nouvelle-Écosse, en tant que bureau d’une institution fédérale soumise à la Charte et à la LLO, n’a pas à offrir de services bilingues dans la région d’Amherst parce qu’il n’existe pas dans cette région de «demande importante» telle qu’elle est définie dans le Règlement. Le recensement de 1991 fait état d’une population francophone de 255 personnes résidant dans l’aire de service du détachement d’Amherst, ce qui représente 1,1 % de la population totale de l’aire de service. À Amherst même, la population francophone représente 2,1 % de la population.

[12] Le demandeur prétend au contraire qu’il existe dans cette région une demande importante et que le Règlement, en ne prévoyant pas la situation particulière que l’on trouve à Amherst, viole les droits linguistiques du demandeur et des francophones de la région alors que ces droits sont garantis par les articles 16 et 20 de la Charte et la partie IV de la LLO.

[13] Les faits suivants ne sont pas contestés. Amherst est située à proximité de la frontière du Nouveau-Brunswick; la GRC—détachement d’Amherst dessert notamment la Transcanadienne (autoroute 104), à partir de Fort Lawrence où passe la frontière qui sépare la Nouvelle-Écosse du Nouveau-Brunswick jusqu’à la sortie 204 près de Springhill. Le recensement de 2001 a établi que 32 % de la population du Nouveau-Brunswick est francophone. En outre, à proximité de la frontière, la concentration de la population francophone est plus forte et constitue environ 38 % de la population de cette région. La preuve montre, et nous y reviendrons plus loin, que près de la moitié des véhicules qui franchissent la frontière à Fort Lawrence (Nouvelle-Écosse) proviennent du Nouveau-Brunswick, tandis que la majorité des personnes qui la franchissent habitent à proximité de celle-ci.

#### Question en litige

[14] Le *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services* est-il conforme à la *Charte canadienne des droits et*

particularly subsection 20(1) of the Charter, and sections 22 and 23 of the OLA?

### Legislative and regulatory provisions

[15] The relevant provisions of the Charter, the OLA and the Regulations are included in an appendix.

### Analysis

#### Law

[16] Section 16 of the Charter guarantees the equality of both official languages in Canada, and section 20 enshrines the right of members of the public to communicate with the central office of any federal institution in the official language of their choice. The same right exists in respect of any other office of the federal institution, wherever it is located in Canada, provided that there is a significant demand for the official language used by the minority or that its use is warranted by the nature of the office. The OLA adopted the wording of the Charter, which gives it special status, as noted by Décaré J.A., speaking for a unanimous Court in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), at page 386:

The 1998 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter, and by virtue of its preamble, its purpose as defined in section 2 and its taking precedence over other statutes in accordance with subsection 82(1), it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects “certain basic goals of our society” and must be so interpreted “as to advance the broad policy considerations underlying it”.  
[Footnotes omitted.]

[17] This statement was also adopted by Bastarache J., speaking for the majority of the Supreme Court of Canada in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at paragraph 21.

*libertés*, et plus particulièrement, au paragraphe 20(1) de la Charte, ainsi qu’aux articles 22 et 23 de la LLO?

### Dispositions législatives et réglementaires

[15] Les dispositions pertinentes de la Charte, de la LLO et du Règlement figurent en annexe.

### Analyse

#### Droit

[16] La Charte, à l’article 16, garantit l’égalité des deux langues officielles au Canada et, à l’article 20, consacre le droit du public de s’adresser à l’administration centrale de toute institution fédérale dans la langue officielle de son choix. Le même droit existe à l’égard de tout autre bureau de l’institution fédérale, où qu’il se situe au Canada, pourvu que l’emploi de la langue officielle par la population minoritaire fasse l’objet d’une demande importante ou que son emploi soit justifié par la vocation du bureau. La LLO reprend les termes de la Charte, ce qui lui confère un statut particulier, comme l’a souligné le juge Décaré au nom d’une Cour unanime dans l’affaire *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), à la page 386:

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

[17] Cet énoncé a d’ailleurs été repris par le juge Bastarache au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, au paragraphe 21.

[18] The OLA is, to a certain extent, the embodiment of an ideal, the right to which is entrenched in our Constitution. In section 32, the OLA provides that the Governor in Council may determine by regulations what constitutes a “significant demand” requiring bilingual services or the circumstances in which the “nature of the office” justifies the use of both official languages.

[19] The Regulations, adopted pursuant to the OLA, set out in detail the various circumstances where there is a “significant demand” and specify what the “nature of the office” involves. Mr. Ricciardi, Senior Advisor, Policy Division, Official Languages Directorate (formerly part of the Treasury Board Secretariat and now part of the Public Service Human Resources Management Agency), testified in respect of the drafting of the Regulations, in which he participated. His testimony clearly shows the extent to which certain decisions are political. They cannot be described as arbitrary, because it is clear they were carefully thought out, and took a great many constraining factors into account.

[20] For instance, the Regulations set the numbers necessary to establish a significant demand, depending on whether urban or rural areas are involved. Significant demand is deemed to be established, for airports, at a million passengers or more, annually; for ferry terminals, the level is set at 100,000 passengers. Further, the Regulations apply the concept of “national mandate” to certain offices, including national parks, which must offer bilingual services, notwithstanding their geographic location, demand or number of visitors.

[21] It is not the Court’s function to question these decisions, which reflect both the desire to comply with the provisions of the Charter and the OLA and the need to apply some rationality to offering bilingual services in a country where the two languages do not always coexist in the same area. However, if the implementation of these decisions, political though they may be, has the effect of infringing the rights guaranteed by the Charter, the Court has a duty to intervene (*Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada*

[18] La LLO est en quelque sorte la mise en œuvre de l’idéal dont le droit est enchâssé dans notre Constitution. Elle prévoit, à l’article 32, que la gouverneure en conseil peut déterminer par règlement en quoi consiste une «demande importante» qui entraîne un service bilingue ou quelles sont les circonstances où la «vocation du bureau» justifie l’emploi des deux langues officielles.

[19] Le Règlement, adopté sous le régime de la LLO, établit le détail des différentes circonstances où il existe une «demande importante» et définit la «vocation du bureau». M. Ricciardi, conseiller principal, Division des politiques de la Direction des langues officielles (auparavant relevant du Secrétariat du trésor, maintenant partie de l’Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique), a témoigné de l’élaboration du Règlement, à laquelle il a participé. Son témoignage montre bien à quel point certaines décisions sont prises de façon politique. On ne peut les qualifier d’arbitraires, parce qu’il est clair qu’elles ont été réfléchies et qu’elles tiennent compte de bon nombre de contraintes.

[20] Ainsi, le Règlement fixe les chiffres de la demande importante, selon que l’on se trouve en zone urbaine ou en zone rurale. D’autre part, pour les aéroports, la demande importante est réputée établie pour ceux qui desservent un million de passagers ou plus, chaque année; pour les gares de traversiers, le seuil est de 100 000 passagers. Le Règlement applique en outre la notion de «vocation nationale» à certains bureaux, notamment les parcs nationaux, qui doivent obligatoirement offrir des services bilingues, quelle que soit leur situation géographique, la demande ou le nombre de visiteurs.

[21] Il n’appartient pas à la Cour de remettre en question ces décisions, qui reflètent à la fois la volonté de se conformer aux dispositions de la Charte et de la LLO et la nécessité d’appliquer une certaine rationalité à l’offre de services bilingues dans un pays où les deux langues ne coexistent pas toujours dans une même région. Toutefois, si l’application de ces décisions, même politiques, a pour effet de violer des droits garantis par la Charte, la Cour a le devoir d’intervenir (*Canada (Commissaire aux langues officielles) c.*

(*Department of Justice*) (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.)). Accordingly, it must determine whether the Regulations as currently drafted infringe the rights guaranteed by the Charter and the OLA.

[22] On various occasions, the courts have defined the scope of the language guarantees contained in the Charter and the OLA. The jurisprudence on language rights evolved, to some extent, in keeping with the principles of natural justice, the right to understand and the right to be heard.

[23] In *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.*, [1986] 1 S.C.R. 549, Beetz J. [at page 575] underscored the difference between language rights relating to the administration of justice, which essentially parallel section 133 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] and the rights in section 20 of the Charter (adopted in Part IV of the OLA), which are indicative of a desire to make Canada a truly bilingual country, section 20 being part of the “new provisions”:

I am reinforced in this view by the contrasting wording of s. 20 of the *Charter*. Here, the *Charter* has expressly provided for the right to communicate in either official language with some offices of an institution of the Parliament or Government of Canada and with any office of an institution of the Legislature or Government of New Brunswick. The right to communicate in either language postulates the right to be heard or understood in either language.

[24] On reviewing the case law, there is no doubt that the courts have held that the Canadian government has a positive duty to promote language rights. In *Beaulac*, Bastarache J. wrote the following at paragraphs 20 and 24:

The objective of protecting official language minorities, as set out in s. 2 of the *Official Languages Act*, is realized by the possibility for all members of the minority to exercise independent, individual rights which are justified by the

*Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). Il s’agit donc de déterminer si le Règlement tel qu’il est rédigé porte atteinte aux droits garantis par la Charte et la LLO.

[22] Les tribunaux ont dû, à diverses reprises, définir la portée des garanties linguistiques contenues dans la Charte et la LLO. Ce travail s’est surtout fait dans le contexte judiciaire où les droits linguistiques coïncident, jusqu’à un certain point, avec les principes de justice naturelle—le droit de comprendre et de se faire entendre.

[23] Le juge Beetz, dans l’arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autres c. Association of Parents for Fairness in Education et autres*, [1986] 1 R.C.S. 549 [à la page 575], souligne la différence entre les droits linguistiques relatifs à l’administration de la justice, qui reprennent essentiellement les grandes lignes de l’article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], et les droits prévus à l’article 20 de la Charte (repris dans la partie IV de la LLO), qui reflètent une volonté de faire du Canada un pays véritablement bilingue, l’article 20 faisant partie de «nouvelles dispositions»:

Mon opinion est étayée par la différence dans la rédaction de l’art. 20 de la *Charte*. Dans cette disposition, la *Charte* accorde expressément le droit d’employer l’une ou l’autre langue officielle pour communiquer avec certains bureaux des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada et avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ce droit de communiquer dans l’une ou l’autre langue suppose aussi le droit d’être entendu ou compris dans ces langues.

[24] Il ne fait aucun doute, à la lecture de la jurisprudence, que les tribunaux ont jugé que le gouvernement canadien a une obligation positive de promouvoir les droits linguistiques. Dans l’arrêt *Beaulac*, le juge Bastarache s’exprime comme suit aux paragraphes 20 et 24:

L’objectif de protéger les minorités de langue officielle, exprimé à l’art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*, est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels



existence of the community. Language rights are not negative rights, or passive rights; they can only be enjoyed if the means are provided. This is consistent with the notion favoured in the area of international law that the freedom to choose is meaningless in the absence of a duty of the State to take positive steps to implement language guarantees . . . .

...

The idea that s. 16(3) of the *Charter*, which has formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada in the *Jones* case, *supra*, limits the scope of s. 16(1) must also be rejected. This subsection affirms the substantive equality of those constitutional language rights that are in existence at a given time. Section 2 of the *Official Languages Act* has the same effect with regard to rights recognized under that Act. This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State . . . .

[25] Where a significant demand is established, it is clear that the government has a duty to act. In *R. v. Saulnier* (1989), 90 N.S.R. (2d) 77 (Co. Ct.), a fisherman was convicted of exceeding his fishing quota. The judge hearing the appeal quashed the conviction reasoning the quota had been modified while the fisherman was at sea and the quota modification notices were broadcast on the maritime radio in English only. The fisherman was a Francophone and, although he apparently had no difficulty understanding English, the Judge [at page 82] found that the fisherman was entitled to be informed in his own language of the changes in the quota:

It is immaterial that the appellant understands English or that his trial was conducted in English. His first language, the language of his choice, the language in which he communicates with other fishermen, is the French language. It is his mother tongue as defined in the **Official Languages Act**. His right to use that language is guaranteed under the **Charter**.

[26] The Judge in that case took judicial notice of the fact that Yarmouth, where the Coast Guard radio station broadcasting the notices of the Department of Fisheries

qui sont justifiés par l'existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. Cela concorde avec l'idée préconisée en droit international que la liberté de choisir est dénuée de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour mettre en application des garanties linguistiques; [ . . ]

[ . . ]

L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* a le même effet quant aux droits reconnus en vertu de cette loi. Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment 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; [ . . ]

[25] Lorsqu'une demande importante est établie, il est clair que le gouvernement a le devoir d'agir. Dans l'affaire *R. c. Saulnier* (1989), 90 N.S.R. (2d) 77 (C. Co.), un pêcheur avait été déclaré coupable d'avoir excédé son quota de pêche. Le juge siégeant en appel de cette déclaration de culpabilité l'a annulée, parce que le quota avait été modifié alors que le pêcheur était en mer et que les avis de modification du quota n'avaient été diffusés à la radio maritime qu'en anglais. Le pêcheur était francophone, et bien qu'il n'ait eu apparemment aucune difficulté à comprendre l'anglais, là n'était pas le problème, selon le juge [à la page 82], le pêcheur avait le droit d'être informé dans sa langue des modifications apportées au quota:

[TRADUCTION] Il est sans importance que l'appelant comprenne l'anglais ou que son procès ait eu lieu en anglais. Sa première langue, la langue de son choix, la langue dans laquelle il communique avec les autres pêcheurs est le français. C'est sa langue maternelle, selon la définition qu'en donne la *Loi sur les langues officielles*. La *Charte* garantit son droit d'utiliser cette langue.

[26] Le juge dans cette affaire a pris connaissance d'office que Yarmouth, où se trouvait le poste radio de la Garde côtière qui diffusait les avis du ministère des

and Oceans was located, was in a region where there were substantial Francophone communities. Accordingly, it could be assumed there was a significant demand. Further, in the judge's view, the duty to issue notices in both official languages was a consequence of the mandate of the federal Department's regional office in a fishing zone.

#### Circumstances at issue

[27] Five witnesses were heard at the hearing of February 2, 2004. The plaintiff called Stephen Coyle and Anne Gilbert as expert witnesses. In 1998, Mr. Coyle was responsible for collecting data on tourists in the Amherst area; he had worked for the Ministry of Tourism and Culture as an analyst since 1986. He was qualified as an expert on questions involving visitor traffic in the Amherst area. As for Ms. Gilbert—a geographer specializing in the distribution of Francophone populations (locally, regionally, provincially, nationally), the effects of their concentration or dispersion on the development of their institutions, the consolidation of their networks and the variety of legal and political frameworks in which their communities evolve—she was recognized as an expert on these issues.

[28] The defendant called three witnesses: Staff Sgt. John Hastey, commanding officer of the RCMP Amherst detachment, from 1994 to 2000; Lisette Taillefer-Brisebois, Reviser-Analyst, RCMP Official Languages Directorate; and John Ricciardi, Senior Advisor, Policy Division, Official Languages Directorate, Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

[29] Mr. Coyle testified that, in 1998, 4,034,502 travellers entered Nova Scotia from New Brunswick via the Trans-Canada Highway, crossing the border at Fort Lawrence near Amherst, Nova Scotia. These numbers included travellers from the Maritimes—except Newfoundland and Labrador—as well as from Quebec and Ontario. They did not include data on cars entering Nova Scotia from the Western provinces.

Pêches et des Océans, était situé dans une région où vivaient d'importantes collectivités francophones. On pouvait donc supposer qu'il y avait une demande importante. En outre, selon le juge, la vocation d'un bureau régional du ministère dans une zone de pêche entraînait l'obligation de diffuser des avis dans les deux langues officielles.

#### Situation en cause

[27] À l'audience du 2 février 2004, cinq témoins ont été entendus. Le demandeur a présenté, comme témoins experts, M. Stephen Coyle et M<sup>me</sup> Anne Gilbert. En 1998, M. Coyle était responsable de la collecte des données sur les touristes dans la région d'Amherst; il travaillait au ministère du Tourisme et de la Culture depuis 1986, à titre d'analyste. Il a été reconnu compétent pour témoigner comme expert sur les questions relatives à la circulation des visiteurs dans la région d'Amherst. Quant à M<sup>me</sup> Gilbert, une géographe qui s'intéresse particulièrement à la répartition des francophones à diverses échelles (locale, régionale, provinciale, nationale), aux effets de leur concentration ou de leur dispersion sur le développement de leurs institutions, à la consolidation de leurs réseaux et à la diversité des contextes politiques et légaux dans lesquels leurs communautés évoluent, elle a été reconnue comme experte quant à ces questions.

[28] La défenderesse a présenté trois témoins: le Sergent d'état-major John Hastey, qui était commandant de la GRC—détachement d'Amherst, de 1994 à 2000, M<sup>me</sup> Lisette Taillefer-Brisebois, réviseure-analyste à la Direction des langues officielles de la GRC et M. John Ricciardi, conseiller principal, Division des politiques de la Direction des langues officielles, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

[29] M. Coyle a témoigné qu'en 1998, 4 034 502 voyageurs étaient entrés en Nouvelle-Écosse par la Transcanadienne en provenance du Nouveau-Brunswick en traversant la frontière à Fort Lawrence, près d'Amherst. Ces chiffres comprennent les voyageurs en provenance des provinces maritimes, sauf Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que ceux du Québec et de l'Ontario. Ils ne tiennent pas compte des voyageurs

[30] The defendant tried to challenge the accuracy and reliability of these numbers, in view of the absence of data for Newfoundland and the Western provinces. I reject this submission. In my view, the additional data would not alter my findings regarding a significant demand in this area. First, cars coming from Newfoundland are counted at North Sydney, and represent only 1.5% of the number of cars counted at Fort Lawrence, while only 0.5% of the total number come from the Western provinces. Second, according to Mr. Coyle, 70% of persons crossing the border are daily commuters, who come from a radius of less than 80 kilometres from Fort Lawrence.

[31] Examining the map of the area on either side of the border between New Brunswick and Nova Scotia, Ms. Gilbert, the expert geographer, estimates that about 20% of the travellers crossing the border are Francophones. The population of New Brunswick is 32% Francophone; in the area adjacent to the border, within a radius of 80 kilometres from Fort Lawrence, the Francophone population reaches 38%.

[32] Mr. Ricciardi explained the political factors which governed the drafting of the Regulations, in which he took part. The decisions about services to be offered were made after research and consultation. For her part, Ms. Taillefer-Brisebois, from the RCMP Official Languages Directorate, testified that, to her knowledge, no study has been conducted to determine the official language requirements of the minority for the purposes of the RCMP Amherst office serving Highway 104, or anywhere else in Canada where the RCMP is providing police services.

[33] Finally, Staff Sgt. Hasteley testified for the defendant. I think it is useful to refer to part of the cross-examination by counsel for the plaintiff:

empruntant l'automobile et provenant des provinces de l'Ouest.

[30] La défenderesse a tenté de remettre en cause l'exactitude et la fiabilité de ces chiffres, vu l'absence de données de Terre-Neuve et des provinces de l'Ouest. Je ne trouve pas l'objection pertinente, car je suis d'avis que ces données additionnelles ne modifieraient pas les conclusions auxquelles j'arrive sur la demande importante dans cette région. D'une part, les automobiles qui arrivent de Terre-Neuve sont comptées à North Sydney, et ne représentent que 1,5 % du nombre d'automobiles comptées à Fort Lawrence, tandis que les entrées de l'Ouest ne représentent que 0,5 % du chiffre total. D'autre part, selon M. Coyle, 70 % des personnes qui traversent la frontière sont des migrants quotidiens qui proviennent d'un rayon de moins de 80 kilomètres de Fort Lawrence.

[31] En étudiant la carte de la région, de part et d'autre de la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, la géographe experte, M<sup>me</sup> Gilbert estime que, du nombre des voyageurs qui traversent la frontière, environ 20 % seraient francophones. La population du Nouveau-Brunswick compte 32 % de francophones; dans la région avoisinante de la frontière, dans un rayon de 80 kilomètres de Fort Lawrence, cette proportion est de 38 %.

[32] M. Ricciardi a expliqué les réalités politiques qui ont présidé à l'élaboration du Règlement à laquelle il a participé. Les décisions quant aux services à offrir ont été prises après avoir procédé à des recherches et des consultations. Par ailleurs, M<sup>me</sup> Taillefer-Brisebois, de la Direction des langues officielles de la GRC, a témoigné qu'à sa connaissance aucune étude n'avait été faite pour déterminer quelle était la langue officielle de la minorité pour les besoins de services de la GRC—bureau d'Amherst sur l'autoroute 104, ni pour ailleurs au Canada, dans les cas où la GRC assure les services policiers sur la Transcanadienne.

[33] Enfin, le Sergent d'état-major Hasteley a témoigné pour la défenderesse. Je crois qu'il y a lieu de reproduire ici une partie du contre-interrogatoire mené par l'avocat du demandeur:

- Q. [TRANSLATION] It was admitted that in 1998 the Amherst detachment, according to the Regulations in effect, had no duty to offer services in both official languages. Was that your understanding as head of the Amherst district?
- A. That's correct.
- Q. [TRANSLATION] And does that mean there was no service in French?
- A. No. We regularly and routinely provided and assisted people whenever possible.
- Q. [TRANSLATION] Could you elaborate a bit more in . . .
- A. In the—particularly during the busier months, the summer months, we would encounter travelling public requiring assistance, directions, both at the detachment and on the highway, and at times it was necessary to explain to people in French what was transpiring. And on occasion, and not infrequently, members—unilingual English members would encounter someone who spoke only French. And there was a process and a procedure in place whereby the member of the public would be taken to the police car and would then be put in touch with a bilingual member who was on the air. And it was not uncommon at all to hear a member of the public speaking on the police radio. . . . And there's also—was in 1998 and remains a system in place to facilitate people's linguistic needs through our OCC or the Operational Communication Centre in Halifax. . .
- Q. Il a été admis que le détachement d'Amherst n'avait pas d'obligation en 1998 d'offrir les services dans les deux langues officielles selon la réglementation en vigueur. Est-ce que c'est bien votre compréhension en tant que chef de district d'Amherst?
- R. C'est exact.
- Q. Et est-ce que ça veut dire qu'il n'y avait aucun service d'offert en français?
- R. Non. Nous avons de façon habituelle fourni des services toutes les fois que nous l'avons pu.
- Q. Pouvez-vous élaborer un peu dans [. . .]
- R. Pendant—particulièrement pendant les mois les plus occupés, les mois d'été, nous avons eu à traiter avec des voyageurs qui avaient besoin d'aide, de renseignements, tant au détachement que sur la route, et parfois il était nécessaire d'expliquer aux gens en français ce qui se passait. Parfois, assez souvent, des agents—unilingues anglais—se sont trouvés avec une personne qui ne parlait que français. Il y avait alors un processus à suivre selon lequel la personne était invitée à monter à bord de la voiture de patrouille. Elle était mise en contact par radio avec un agent bilingue. Il n'était pas rare d'entendre un particulier parler sur les ondes de la radio de la police [. . .] De plus—et cela existait en 1998—il existe un système par lequel on peut prendre en compte les besoins linguistiques du public au moyen de notre Centre des communications opérationnelles (CCO), situé à Halifax [. . .]

So, it would appear from the evidence that demand for services and communications in French from the RCMP was an established and a fairly common occurrence, even though it has not been studied, according to the defendant's witnesses.

[34] In the case at bar, both parties acknowledge that, when patrolling Nova Scotia highways or responding to calls from citizens, the RCMP is a federal institution offering services to the public. The parties further agree that, as such, the RCMP is bound by the provisions of the OLA and the Charter on the right of Canadians and the public in general to communicate with federal institutions and receive services in either of the two official languages, at their choice.

[35] The fact that the RCMP performs policing duties in Nova Scotia under a contract entered into with the

Il semble donc que la demande pour des services et des communications en français de la part de la GRC, bien qu'elle n'ait fait l'objet d'aucune étude d'après les témoins de la défenderesse, était un phénomène connu et assez fréquent.

[34] Il est admis par les parties dans la présente affaire que la GRC, lorsqu'elle patrouille les routes de la Nouvelle-Écosse ou qu'elle répond à un appel d'un citoyen, est une institution fédérale qui offre des services au public. Les parties admettent également qu'à ce titre, elle est liée par les dispositions de la LLO et de la Charte sur le droit des Canadiens et Canadiennes, et du public en général, de communiquer avec les institutions fédérales et de recevoir des services dans l'une des deux langues officielles, selon leur choix.

[35] Le fait que la GRC exerce les fonctions d'un service policier en Nouvelle-Écosse en vertu d'un contrat

Province does not in any way alter its status as a federal institution. Subsection 20(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* [R.S.C., 1985, c. R-10] provides for such contracts. On this issue, I agree with Boudreau J. of the Nova Scotia Supreme Court who, in his judgment on the appeal from the plaintiff's conviction, wrote the following (at paragraphs 31-32):

[TRANSLATION] In my opinion, the members of the RCMP do not lose their federal status when they act under contract with a province or implement provincial legislation. This is their mandate under the RCMP Act and they are only carrying it out. Accordingly, it is still a service by a federal institution. . . .

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

[36] The plaintiff's main argument is that the Regulations, adopted pursuant to the OLA, which set out how the Act is to be applied for services to language minorities of both official languages, is inconsistent with the Charter guarantees and, in consequence, should be declared of no force or effect under section 52 of the *Constitution Act, 1982*.

[37] The defendant argues that the Regulations are entirely consistent with the spirit of the Act and do not infringe the language rights guaranteed by the Charter. Alternatively, the defendant argues that, if the Court were to find that the Regulations infringe the language rights, the Regulations are justified under section 1 of the Charter since they are demonstrably justified in a free and democratic society.

[38] Sections 5, 6 and 7 of the Regulations set out various situations that correspond to the concept of "significant demand". Sections 8, 9, 10 and 11 define what is meant by "national mandate". None of these definitions corresponds to the circumstances at issue in this case, namely the right of motorists driving on

conclu avec la province ne change en rien son statut d'institution fédérale. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [L.R.C. (1985), ch. R-10], au paragraphe 20(1), prévoit la possibilité d'un tel contrat. Je suis d'accord avec le juge Boudreau de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse qui, dans son jugement sur l'appel de la condamnation du demandeur a écrit ce qui suit (aux paragraphes 31 et 32):

À mon avis, les membres de la G.R.C. ne perdent pas leur statut fédéral quand ils agissent sous contrat avec une province ou qu'ils font respecter les lois provinciales. C'est leur mandat en vertu de la loi sur la G.R.C. et ils ne font que le remplir. Donc, c'est encore un service d'une institution fédérale. [ . . ]

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

[36] Le demandeur soutient, comme argument principal, que le Règlement pris sous le régime de la LLO, lequel précise les modalités d'application de la Loi pour les services aux minorités linguistiques des deux langues officielles, est incompatible avec les garanties énoncées dans la Charte et devrait donc être déclaré inopérant aux termes de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[37] La défenderesse, pour sa part, soutient que le Règlement est tout à fait conforme à l'esprit de la Loi et qu'il ne viole pas les droits linguistiques garantis par la Charte. Alternativement, la défenderesse soutient que si la Cour devait conclure que le Règlement viole les droits linguistiques, le Règlement est justifié par l'application de l'article premier de la Charte, parce que la défenderesse prétend qu'il est possible d'en démontrer la justification dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[38] Le Règlement définit, aux articles 5, 6 et 7, diverses situations qui correspondent à la notion de «demande importante». Il définit en outre, aux articles 8, 9, 10 et 11, ce qu'il faut entendre par «vocation nationale». Aucune de ces définitions ne correspond à la situation qui nous intéresse, à savoir le droit des

highways patrolled by the Amherst detachment to services and communications in French.

[39] The defendant argues that, under subparagraph 5(1)(h)(i) of the Regulations, the RCMP is not required to offer bilingual services since “significant demand” is defined in accordance with the demographics of the area. The parties agree that the French population in the Amherst area is well below the 500 persons or 5% threshold set out in the Regulations. Consequently, the defendant argues, the RCMP does not have to offer bilingual services.

[40] The plaintiff reasons by analogy: he submits there are actually many provisions in the Regulations to which demographic considerations do not apply as the result of a political choice by the government. For example, subsection 7(3) of the Regulations provides that an airport serving at least one million passengers annually is deemed to have a significant demand for the use of both official languages, regardless of the minority language considerations where it is located. Similarly, under paragraph 7(4)(b), there is deemed to be significant demand for the use of both official languages in a ferry terminal where the total number of passengers is at least 100,000 annually, again regardless of the surrounding demographics. National parks, under section 9 of the Regulations, are covered by paragraph 24(1)(a) of the OLA, which refers to the “national or international” mandate of the office and requires services to be provided in both official languages, regardless of the surrounding demographics. Finally, subsection 6(1) of the Regulations provides that a “significant demand” is established when the office serves a “restricted clientele, the members of which are identifiable” and where at least 5% of the demand from that clientele for those services is made to the office in the minority language annually.

[41] The plaintiff disputes the definition of “significant demand” in the Regulations in relation to the RCMP’s activities when patrolling the Trans-Canada Highway in the area of Amherst, Nova Scotia. He argues that, if the demographics of Amherst do not warrant that

automobilistes qui circulent sur les routes patrouillées par la GRC—détachement d’Amherst aux services et aux communications en français.

[39] La défenderesse soutient que la GRC n’est pas tenue d’offrir des services bilingues, aux termes du sous-alinéa 5(1)(h)(i) du Règlement, puisque la demande importante est définie selon la démographie de l’endroit. Les parties admettent que la population francophone de la région d’Amherst est bien en-deçà de 500 personnes ou de 5 % prévu dans le Règlement. Par conséquent, soutient la défenderesse, la GRC n’a pas à offrir un service bilingue.

[40] Le demandeur procède par raisonnement analogique; il soumet qu’il y a effectivement un bon nombre de dispositions du Règlement auxquelles le calcul démographique ne s’applique pas, par choix politique du gouvernement. Ainsi, par exemple, le paragraphe 7(3) du Règlement prévoit qu’un aéroport qui dessert au moins un million de passagers par année est réputé avoir une demande importante pour l’emploi des deux langues officielles, peu importe la proportion de la minorité linguistique de l’endroit où il est situé. De même, selon l’alinéa 7(4)b), l’emploi des deux langues officielles est réputé faire l’objet d’une demande importante dans une gare de traversiers où le nombre total de passagers s’élève à au moins 100 000 par année, encore une fois sans égard à la démographie environnante. Les parcs nationaux, aux termes de l’article 9 du Règlement, sont couverts par la disposition de l’alinéa 24(1)a) de la LLO, qui parle du «caractère national ou international» du mandat du bureau et oblige à la prestation des services dans les deux langues officielles, sans égard à la démographie environnante. Enfin, le paragraphe 6(1) du Règlement stipule que la «demande importante» est déterminée par le fait que le bureau offre spécifiquement des services «à une clientèle restreinte et identifiable» et qu’au moins 5 % de la demande de ces services est faite annuellement par cette clientèle à ce bureau dans la langue de la minorité.

[41] Le demandeur conteste la définition de «demande importante» qui a été choisie dans le règlement, par rapport aux activités de la GRC lorsqu’elle patrouille la Transcanadienne dans la région d’Amherst, en Nouvelle-Écosse. Si la démographie d’Amherst ne

bilingual services be offered by the RCMP, a federal institution, the number of Francophones travelling on Highway 104 clearly does.

[42] Fort Lawrence, at a border crossing, in Nova Scotia, where over four million vehicles enter Nova Scotia annually, is within the area patrolled by the RCMP, Amherst detachment. The defendant sought to dispute the evidence submitted by the plaintiff on these figures but, in my opinion, although they are not absolute or complete, they are sufficiently persuasive to support my analysis. In my view, the demand by the travelling public for services in French from the RCMP is established by the evidence, and especially the testimony of Ms. Gilbert and Staff Sgt. Hasteley.

[43] Sgt. Hasteley testified with respect to the protocol established by the RCMP for meeting the needs of Francophone travellers. I would like to point out that, however well intentioned it may be, the service is limited. Sgt. Hasteley testified that, on occasion, a unilingual English officer meets someone who speaks only French. Arrangements are made for such individuals to communicate via radio to a bilingual member who is on the air. In my view, such an arrangement is by no means sufficient for the RCMP to fulfill its obligations under the Charter and the OLA so that any member of the public is entitled to communicate with a federal institution in the official language of his or her choice.

[44] Patrolling Highway 104, an interprovincial highway, is one of the realities facing the RCMP, Amherst detachment. Though Amherst does not have a large population, it is, however, situated close to New Brunswick, where 32% of the population is Francophone (according to the 2001 census) and, even more significant, near a region where, according to the evidence, 38% of the population is Francophone. The evidence has established that there is significant traffic coming from New Brunswick in the Amherst area. In her expert testimony, Ms. Gilbert testified about the proximity of Francophone communities and persuasively demonstrated the likelihood that a large number of

justifie pas que la GRC, une institution fédérale, offre un service bilingue, le demandeur soumet que le nombre de francophones empruntant l'autoroute 104 le justifie.

[42] Dans la région que patrouille la GRC—détachement d'Amherst se trouve Fort Lawrence, un point d'entrée en Nouvelle-Écosse par lequel arrivent plus de quatre millions de véhicules automobiles par année. La défenderesse a tenté de mettre en doute la preuve du demandeur quant à ces chiffres, mais j'estime que, même s'ils ne sont pas absolus ou complets, ils sont suffisamment éloquents pour que je fonde sur eux mon analyse. La demande adressée à la GRC par des voyageurs pour des services en français est, à mon sens, établie par la preuve et, surtout, par les témoignages de M<sup>me</sup> Gilbert et du sergent d'état-major Hasteley.

[43] Le sergent Hasteley nous a parlé du protocole mis en place par la GRC pour répondre aux besoins des voyageurs francophones. J'aimerais souligner à quel point ce service d'appoint est limité, tout bien intentionné qu'il soit. Il arrive, témoigne le sergent Hasteley, qu'un agent unilingue anglais rencontre quelqu'un qui ne parle que français. Pour ces personnes, des efforts sont déployés pour permettre la communication en français par radio à un [TRADUCTION] «agent bilingue qui est sur les ondes». À mon avis, cela ne suffit absolument pas pour permettre à la GRC de s'acquitter des obligations imposées par la Charte et la LLO afin que tout membre du public ait le droit de s'adresser à une institution fédérale dans la langue officielle de son choix.

[44] Une des réalités auxquelles est confrontée la GRC—détachement d'Amherst est le fait de patrouiller l'autoroute 104, une route interprovinciale. Il est vrai qu'Amherst a une faible population francophone; elle est cependant située à proximité du Nouveau-Brunswick, où 32 % de la population est francophone (recensement de 2001) et, plus important encore, à proximité d'une région où, selon la preuve, la proportion de francophones est de 38 %. La preuve établit une circulation importante, dans la région d'Amherst, en provenance du Nouveau-Brunswick. Madame Gilbert, en sa qualité d'expert, a témoigné de la proximité des collectivités francophones et nous a démontré de façon convaincante la probabilité

Francophones from New Brunswick travel on highways in the Amherst area, including the main artery which is part of the Trans-Canada Highway. In my opinion, her testimony was strengthened rather than contradicted by the testimony of Staff Sgt. Hastey, a witness for the defendant. I refer to the following facts which emerge from Ms. Gilbert's uncontradicted expert evidence:

- in 1998, four million travellers entered Nova Scotia via the Trans Canada Highway in the area of Amherst, 20% of whom—i.e. more than 800,000—were Francophone;
- of these four million, almost two million came from New Brunswick, approximately one-third of whom—i.e. more than 650,000—were Francophone;
- of the two million of those coming from New Brunswick, 70% came from within an 80-kilometre radius of Amherst, i.e. close to 1,200,000;
- within an 80-kilometre radius of the point of entry, 20.1% of the population reported French as their mother tongue.

[45] I agree with the plaintiff's submissions that, even if the same people were counted repeatedly in arriving at the figure of 800,000 Francophones coming in through Amherst, the fact remains that that amounts to 800,000 opportunities, each year, for the RCMP to serve a population likely to want to use the French language when dealing with the police force.

[46] In summary, the Regulations do not cover the situation of a busy highway, patrolled by the RCMP, on which a large number of members of the minority language group are likely to be travelling. In my view, the evidence has established, on a balance of probabilities, that there is a significant demand for minority language services in French on the section of Highway 104 crossing the service area of the RCMP, Amherst detachment. By analogy, I note that the Regulations do set out other circumstances, namely in respect of airports and ferry terminals, where the number of travellers determines whether the federal institution must offer services in both official languages.

que bon nombre de francophones du Nouveau-Brunswick circulent sur les routes de la région d'Amherst, notamment par l'artère principale qui fait partie de la Transcanadienne. Son témoignage, à mon sens, a été renforcé plutôt que contredit par le témoignage du sergent-major Hastey, qui témoignait pour la défenderesse. Je reproduis les éléments suivants qui ressortent de la preuve d'expertise non-contredite de M<sup>me</sup> Gilbert:

- quatre millions de voyageurs sont entrés en Nouvelle-Écosse par la Transcanadienne dans la région d'Amherst en 1998, dont 20 %, soit plus de huit cent mille, seraient des francophones;
- de ces quatre millions, près de deux millions proviennent du Nouveau-Brunswick, dont le tiers environ, soit plus de six cent cinquante mille, seraient francophones;
- de ces deux millions venant du Nouveau-Brunswick, 70 % proviennent d'un rayon de 80 kms d'Amherst, soit près d'un million deux cent mille entrées;
- dans un rayon de 80 km du point d'entrée, 20,1 % de la population ont déclaré le français comme langue maternelle.

[45] J'accepte les prétentions du demandeur selon lesquelles même si les huit cent mille entrées de francophones dans la région d'Amherst sont le fait répété des mêmes personnes, il n'en demeure pas moins que cela représente huit cent mille occasions, chaque année, pour la GRC de desservir une population susceptible de vouloir utiliser le français dans ses rapports avec le corps policier.

[46] Pour tout dire, le Règlement ne couvre pas la situation d'une route passante, patrouillée par la GRC, où sont susceptibles de passer bon nombre de membres de la minorité linguistique. Je suis d'avis que la preuve établit, selon la prépondérance des probabilités, qu'il existe une demande importante pour un service en français sur le tronçon de l'autoroute 104 qui traverse l'aire de service desservie par la GRC—détachement d'Amherst. Je constate, par analogie, que les règlements prévoient d'autres situations—aéroport ou gare de traversiers—où le nombre de voyageurs dicte à l'institution fédérale d'offrir des services dans les deux langues officielles.



[47] The defendant argues that the linguistic obligations of the RCMP, Amherst detachment, should not be determined by data on motorists using Highway 104. I disagree with that proposal. What other evidence should be taken into account in determining whether there is a “significant demand” on this section of the Trans-Canada Highway? Certainly not demographic data for the town of Amherst. There is no connection between such data and the existence of a large population travelling on the highway which, according to the evidence, comes from outside the province, primarily from New Brunswick, and is made up to a large extent of Francophones.

[48] The defendant’s argument is even less persuasive in view of section 23 of the OLA which provides for service to the travelling public in either official language when there is a significant demand established. That demand is deemed to be established at airports and ferry terminals once a certain level is reached in the number of travellers. The considerable number of vehicles crossing the border annually at Fort Lawrence is in itself a powerful counter-argument to the idea that demand should only be based on the demographics of the area.

[49] Thus, it is clear that there is a void in the Regulations. Notwithstanding a “significant demand”, the Regulations do not provide for services to a linguistic minority travelling on a major highway. In my view, the Regulations do not comply with subsection 20(1) of the Charter, because they infringe the right of individuals to communicate with a federal institution in the official language of their choice, although a significant demand exists. For this reason alone, the Regulations do not meet the requirements of sections 22 and 23 of the OLA, section 22 providing for the right of members of the public to communicate with the office of a federal institution in the official language of their choice where a “significant demand” exists, and section 23 providing for services to the travelling public in the official language of their choice, if there is a significant demand for the use of that language.

[47] La défenderesse soutient que les obligations linguistiques de la GRC—détachement d’Amherst ne doivent pas être déterminées en fonction de données relatives aux automobilistes qui empruntent l’autoroute 104. Je suis en désaccord avec cette proposition. De quelles autres données doit-on tenir compte pour décider s’il existe une «demande importante» sur ce tronçon de la Transcanadienne? Certainement pas des données démographiques pour la ville d’Amherst. Il n’y a là aucun lien avec la réalité d’une importante population qui circule sur l’autoroute, qui, selon la preuve, provient de l’extérieur de la province—essentiellement du Nouveau-Brunswick, et qui se compose de francophones dans une forte proportion.

[48] L’argument de la défenderesse tient d’autant moins que la LLO prévoit à son article 23 la prestation de services aux voyageurs dans l’une ou l’autre des langues officielles lorsqu’il y a une demande importante. Dans le cas des aéroports et des gares de traversiers, cette demande est réputée établie, une fois atteint un certain seuil dans le nombre de voyageurs. Le nombre considérable de véhicules qui traversent la frontière, chaque année, à Fort Lawrence, constitue à lui seul un puissant contre-argument à l’idée que la demande ne devrait être fondée que sur les données démographiques de l’endroit.

[49] Il est donc clair que le Règlement comporte une lacune. Il ne comporte aucune disposition qui tienne compte des besoins, malgré une «demande importante», du public en situation de minorité linguistique qui se déplace en véhicule automobile. Je suis d’avis que le Règlement est incompatible avec le paragraphe 20(1) de la Charte, parce qu’il brime le droit des administrés à la communication dans la langue officielle de leur choix avec une institution fédérale, alors qu’il existe une demande importante. Par le fait même, le Règlement ne satisfait pas aux exigences des articles 22 et 23 de la LLO, le premier qui prévoit la possibilité pour le public de communiquer avec un bureau d’une institution fédérale dans la langue officielle de son choix, là où il existe une «demande importante», le second prévoyant des services aux voyageurs dans la langue officielle de leur choix, si l’emploi de cette langue fait l’objet d’une demande importante.

## Justification under section 1 of the Charter

[50] The defendant argues that, if there is a breach of a constitutional right, it is justified under section 1 of the Charter as a reasonable limit prescribed by law. The defendant proposes the following analytical framework for the section 1 analysis, namely the usual two-step approach set out by the Supreme Court of Canada in *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103: is there a pressing and urgent objective justifying the measure, and is it proportional to the objective sought?

[51] It is usual to proceed with the analysis of a Charter infringement by applying the tests in *Oakes*. In applying the *Oakes* tests, we go immediately to the government's pressing and urgent objective and then consider the proportionality of the disputed governmental measure. However, it is necessary first to consider whether the measure itself can be regarded as prescribed by law. Pursuant to section 1 of the Charter, the rights and freedoms are "subject only to such reasonable limits prescribed by law". There is no doubt that the Regulations, adopted pursuant to the OLA, are prescribed by law. However, the Regulations themselves are not in dispute, but rather a void therein. In my view, the effect is the same. The absence of an appropriate regulatory measure in the present case has the effect of infringing a right guaranteed by the Charter.

[52] The plaintiff is not challenging the merits of the political decisions behind the drafting of the Regulations. In this respect, the Regulations do in fact limit language rights, but in a manner that is demonstrably justified in a free and democratic society. That being said, "significant demand", one of the conditions of both the Charter and the OLA, contemplates a variety of situations. There is a regulatory void in the circumstances of this case. In terms of the police services offered by the RCMP, the manner in which the linguistic needs in the Amherst area are determined, based solely on the immediate demographics of Amherst, fails to take into account the travelling public that the RCMP must deal with in this area as a result of the border crossing with New Brunswick and the strong presence of

## Justification aux termes de l'article premier de la Charte

[50] La défenderesse soutient que, s'il y a violation d'un droit constitutionnel, il s'agit de l'effet d'une règle de droit dont la justification peut se faire aux termes de l'article premier de la Charte. Conformément à l'approche habituelle de la Cour suprême du Canada, l'arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, où l'analyse se fait en deux temps, la défenderesse propose le cadre analytique suivant: existe-t-il un objectif pressant et urgent qui justifie la mesure, et celle-ci est-elle proportionnelle à l'objectif recherché?

[51] Il est usuel de procéder à l'analyse d'une violation de la Charte en appliquant les critères de l'arrêt *Oakes*. En appliquant les critères de l'arrêt *Oakes*, on passe immédiatement à l'objectif pressant et urgent du gouvernement, pour ensuite s'interroger sur la proportionnalité de la mesure gouvernementale contestée. Cependant, il faut d'abord considérer si la mesure elle-même peut être considérée comme une règle de droit. Selon l'article 1 de la Charte, les droits et libertés énoncés «ne peuvent être restreints que par une règle de droit». Il ne fait aucun doute que le Règlement, adopté sous le régime de la LLO, est une règle de droit. Ce qui est contesté, toutefois, n'est pas le Règlement en soi, mais plutôt une lacune qu'on y constate. À mon avis, l'effet est le même. L'absence de mesure réglementaire en l'espèce a pour effet de brimer un droit garanti par la Charte.

[52] Le demandeur ne conteste pas le bien-fondé des décisions politiques sous-jacentes à la rédaction du Règlement. On y limite les droits linguistiques, effectivement, mais d'une façon dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Cela dit, une des conditions qui figure à la fois dans la Charte et dans la LLO, la «demande importante», prévoit diverses situations. Le demandeur identifie une situation pour laquelle il existe un vide réglementaire. La mesure qui consiste à définir les besoins linguistiques de la région d'Amherst, pour ce qui est des services policiers offerts par la GRC, en fonction uniquement de la démographie immédiate d'Amherst ne tient pas compte de la réalité du public avec lequel la GRC est appelée à traiter sur ce territoire, en raison du

Francophones nearby likely to use the Trans-Canada Highway.

[53] For the purposes of this case, we will consider the Regulations integrally as the measure prescribed by law which, according to the plaintiff, limits the rights guaranteed by the Charter. The analysis then proceeds in accordance with the *Oakes* test, which McLachlin C.J. summarized as follows in *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, at paragraph 7:

To justify the infringement of a *Charter* right, the government must show that the infringement achieves a constitutionally valid purpose or objective, and that the chosen means are reasonable and demonstrably justified: *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. This two-part inquiry—the legitimacy of the objective and the proportionality of the means—ensures that a reviewing court examine rigorously all aspects of justification. Throughout the justification process, the government bears the burden of proving a valid objective and showing that the rights violation is warranted—that is, that it is rationally connected, causes minimal impairment, and is proportionate to the benefit achieved.

[54] In a country as large as Canada, with a relatively small and diverse population, it is reasonable and legitimate to limit the availability of bilingual services in those areas where it is not justified by the demand. In my opinion, this is a valid objective from a constitutional point of view. The rational objective is therefore clearly legitimate. The question then is to decide whether its implementation infringes rights in a proportional manner. First, one must ask if there is a connection between the objective and the infringement, in other words, whether limiting the availability of services in French can be rationalized. This is undoubtedly true. There is a logical connection; it is at the proportionality stage itself, that is, the stage of minimal impairment and balancing the deleterious effect and benefits conferred, that the measure fails.

[55] Indeed, the impairment is not minimal. The evidence has established a significant demand: the rights of a large number of Francophones are therefore being infringed. In *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney*

poste frontalier avec le Nouveau-Brunswick et de la forte présence de francophones à proximité susceptibles d'emprunter la Transcanadienne.

[53] Pour les besoins de la cause, nous prendrons le Règlement dans son ensemble comme étant la règle de droit qui, selon le demandeur, restreint les droits garantis par la Charte. L'analyse procède alors selon le critère de l'arrêt *Oakes*, que la juge en chef McLachlin résume ainsi dans l'arrêt *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, au paragraphe 7:

Pour justifier l'atteinte portée à un droit garanti par la *Charte*, le gouvernement doit démontrer qu'elle vise un but ou objectif valide du point de vue constitutionnel, et que les mesures choisies sont raisonnables et leur justification peut se démontrer: *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. L'application de ce critère à deux volets—la légitimité de l'objectif et la proportionnalité des mesures—permet au tribunal d'examen d'analyser rigoureusement tous les aspects du processus de justification. Tout au long de ce processus, il incombe au gouvernement de prouver que l'objectif est valide et que l'atteinte portée aux droits est légitime—c'est-à-dire qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif et l'atteinte, qu'il s'agit d'une atteinte minimale et que celle-ci est proportionnée aux effets bénéfiques qu'elle produit.

[54] Dans un pays aussi vaste que le Canada, avec une population relativement peu nombreuse et diversifiée, il est raisonnable et légitime de limiter l'offre de services bilingues là où la demande ne le justifie pas. Selon moi, il s'agit là d'un objectif valide du point de vue constitutionnel. L'objectif de rationalisation est donc évidemment légitime. Il s'agit de décider si sa réalisation porte atteinte aux droits de façon proportionnée. Il faut d'abord se demander s'il y a un lien entre l'objectif et l'atteinte, autrement dit, si le fait de limiter l'offre de services en français permet une rationalisation des services. Sans doute cela est-il vrai. Le lien logique existe; c'est à l'étape de la proportionnalité proprement dite, soit l'atteinte minimale et l'équilibre entre l'effet préjudiciable et les avantages conférés, que la mesure échoue.

[55] En effet, l'atteinte n'est pas minimale. La preuve a établi une demande importante; ce sont les droits d'un grand nombre de francophones qui sont ainsi brimés. La juge McLachlin (maintenant juge en chef), dans l'arrêt

*General*), [1995] 3 S.C.R. 199, McLachlin J. (now Chief Justice) reminded us that the government has the burden of establishing minimal impairment, at paragraph 168:

Even on difficult social issues where the stakes are high, Parliament does not have the right to determine unilaterally the limits of its intrusion on the rights and freedoms guaranteed by the *Charter*. The Constitution, as interpreted by the courts, determines those limits. Section 1 specifically stipulates that the infringement may not exceed what is reasonable and “demonstrably justified in a free and democratic society”, a test which embraces the requirement of minimal impairment, and places on the government the burden of demonstrating that Parliament has respected that limit.

[56] In the case at bar, the defendant did not demonstrate how the Regulations as drafted minimally impair the rights of the travelling public belonging to the minority official language group. The Regulations do not require consideration of motorists as a factor in determining “significant demand”. The defendant merely argued that the demographics of the region do not justify bilingual police services; this altogether fails to address the concerns of Francophone travellers.

[57] Furthermore, the defendant claims that the solutions proposed by the plaintiff would be difficult, if not impossible, to implement. The defendant raises a number of difficulties, such as defining those sections of the Trans-Canada Highway which are subject to the “significant demand” and obtaining statistics. I do not accept these arguments. In my view, it is entirely possible to obtain the statistics necessary to assess the “significant demand”, if need be. I also fail to see the insurmountable difficulties anticipated by the defendant in delimiting a section of the Trans-Canada Highway where a “significant demand” has been established. In any case, there is insufficient evidence to support these arguments and to relieve the government of satisfying its burden that the infringement causes minimal impairment.

[58] I also dismiss the defendant’s submission to the effect that the infringement is justified based on the fact that the RCMP’s mission, is not to serve the travelling

*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, nous rappelle, pour ce qui est de l’atteinte minimale, que c’est au gouvernement qu’il incombe d’en faire la preuve, au paragraphe 168:

Même dans le cas de problèmes sociaux difficiles qui présentent des enjeux élevés, le Parlement n’a pas le droit de déterminer unilatéralement les limites qu’il peut imposer aux droits et libertés garantis par la *Charte*. C’est la Constitution, selon l’interprétation que lui donnent les tribunaux, qui détermine ces limites. L’article premier édicte expressément que la violation ne peut aller au-delà de limites qui soient «raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique», critère qui englobe l’exigence de l’atteinte minimale et impose au gouvernement le fardeau d’établir que le Parlement a respecté cette limite.

[56] En l’espèce, la défenderesse n’a pas démontré en quoi le règlement tel que formulé, qui omet les voyageurs en automobile comme facteur à considérer afin de déterminer la «demande importante», porte minimalement atteinte aux droits des voyageurs appartenant à la minorité linguistique. La défenderesse se contente de soutenir que la démographie de l’endroit ne justifie pas des services policiers bilingues; cela ne répond en rien aux préoccupations des voyageurs francophones.

[57] Par ailleurs, la défenderesse soutient que les solutions suggérées par le demandeur seraient difficiles, sinon impossibles, à appliquer. On soulève plusieurs difficultés, dont celle de délimiter un tronçon de la Transcanadienne et l’absence possible de statistiques. Je rejette ces arguments. Il me semble tout à fait du domaine du possible d’obtenir, au besoin, les statistiques nécessaires à l’analyse de la «demande importante». Je ne peux non plus voir comme insurmontables les difficultés qu’entrevoit la défenderesse à délimiter un tronçon de la Transcanadienne, là où la demande est établie. De toute façon, la preuve est insuffisante pour appuyer ces arguments et décharger le gouvernement du fardeau qui lui est imposé d’exiger l’atteinte minimale de la violation.

[58] Je rejette aussi les prétentions de la défenderesse selon lesquelles la violation est justifiée en raison du fait que la mission de la GRC, en l’instance, n’est pas de

public, but rather to maintain the peace and to ensure that the law is respected. This does not in any way address the infringement of language rights in the case at bar, that is, the right to communicate with a federal agency when there is a significant demand.

[59] On the third part of the test, namely whether the benefits of the disputed measure outweigh its prejudicial effect, Bastarache J. explained its application as follows in *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877, at paragraph 125:

The focus of the first and second steps of the proportionality analysis is not the relationship between the measures and the *Charter* right in question, but rather the relationship between the ends of the legislation and the means employed. Although the minimal impairment stage of the proportionality test necessarily takes into account the extent to which a *Charter* value is infringed, the ultimate standard is whether the *Charter* right is impaired as little as possible given the validity of the legislative purpose. The third stage of the proportionality analysis provides an opportunity to assess, in light of the practical and contextual details which are elucidated in the first and second stages, whether the benefits which accrue from the limitation are proportional to its deleterious effects as measured by the values underlying the *Charter*.

[60] The beneficial effects of the disputed Regulations are only appreciable in terms of the money saved by Treasury in not being required to supply bilingual officers on Highway 104 in the Amherst service area. This economic benefit must be weighed against the limitation's deleterious effect, as measured by the values underlying the *Charter*. In the case at bar, the evidence has established a "significant demand" and, accordingly, the deleterious effect on the rights of Francophones travelling on Highway 104 near Amherst is clear. In his testimony, Staff Sgt. Hastey described the complications brought about by the need for services in French for unilingual Francophones. However, he did not address the issue of the right of Francophones to speak in French when communicating with a federal institution, regardless of their proficiency in the other official language. I have already addressed the practical problems raised by the defendant, at paragraph 57 and following of these reasons. None of these arguments are

desservir le public voyageur mais plutôt de maintenir la paix et d'assurer le respect de la loi. Cela ne répond en rien au droit brimé en l'espèce, à savoir le droit de communiquer avec une agence fédérale là où la demande est importante.

[59] Quant au troisième volet du critère, à savoir si les effets bénéfiques de la mesure contestée l'emportent sur son effet préjudiciable, le juge Bastarache, dans l'arrêt *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, au paragraphe 125, en précise ainsi la portée:

Les première et deuxième étapes de l'analyse de la proportionnalité ne portent pas sur le rapport entre les mesures et le droit en question garanti par la *Charte*, mais plutôt sur le rapport entre les objectifs de la loi et les moyens employés. Même si l'étape de l'atteinte minimale du critère de la proportionnalité tient nécessairement compte de la mesure dans laquelle il est porté atteinte à une valeur prévue par la *Charte*, la norme qui doit être appliquée en bout de ligne consiste à se demander s'il est porté atteinte le moins possible au droit garanti par la *Charte* compte tenu de la validité de l'objectif législatif. La troisième étape de l'analyse de la proportionnalité donne l'occasion d'apprécier, à la lumière des détails d'ordre pratique et contextuel qui ont été dégagés aux première et deuxième étapes, si les avantages découlant de la limitation sont proportionnels aux effets préjudiciables, mesurés au regard des valeurs consacrées par la *Charte*.

[60] Les effets bénéfiques du règlement contesté se mesurent uniquement par les économies que le Trésor public est susceptible de réaliser en n'étant pas obligé de fournir des agents bilingues sur l'autoroute 104 dans l'aire de service d'Amherst. Cet avantage d'ordre économique doit être apprécié par rapport à l'effet préjudiciable de la violation et ce, au regard des valeurs consacrées par la *Charte*. En l'instance, la preuve établit la «demande importante» et, en conséquence, l'effet préjudiciable sur les droits des francophones qui circulent sur l'autoroute 104 près d'Amherst est clair. Dans son témoignage, le sergent d'état-major Hastey a décrit les complications qu'entraînent les besoins de services en français des francophones unilingues. Il n'a toutefois pas abordé la problématique du droit des francophones de s'exprimer en français en s'adressant à une institution fédérale, quelle que soit par ailleurs leur compétence dans l'autre langue officielle. J'ai déjà traité des problèmes d'ordre pratique soulevés par la

any justification for infringing the language rights guaranteed by the Charter. In my opinion, the deleterious effect of the omission noted in the Regulations largely outweighs any benefit conferred by the policy of denying access to bilingual services on the Amherst Highway 104. The effect of the measure is thus disproportionate to the benefit sought by the rationalization.

[61] Accordingly, I find that the breach of the language rights of Francophones travelling on Highway 104 near Amherst, and more specifically the impairment of the rights guaranteed by subsection 20(1) of the Charter, is not justified under section 1 of the Charter.

#### Remedy

[62] Having determined that the Regulations, as drafted, are inconsistent with the guarantees found in both the Charter and the OLA, namely the right of members of the public to communicate with a federal institution and receive services in the language of their choice, the implications of this judgment must now be set out.

[63] The plaintiff's action was brought under subsection 24(1) of the Charter, which provides that a court of competent jurisdiction may grant such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

[64] There is no doubt, in this case, that the Court has the jurisdiction to grant a remedy. In *Mooring v. Canada (National Parole Board)*, [1996] 1 S.C.R. 75, the Supreme Court of Canada listed the three criteria which make a tribunal a court of competent jurisdiction for the purposes of section 24. It must have jurisdiction over the parties, the subject-matter of the case and the remedy sought.

[65] The OLA, the law pursuant to which the disputed Regulations were adopted, expressly provides, at section 76 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183(1)(g)], that an action under Part X for infringing Part IV of the Act (which includes sections 22 and 23 of the OLA) is

défenderesse, aux paragraphes 57 et suivants de ces motifs. Aucun de ces arguments ne justifie la violation des droits linguistiques garantis par la Charte. À mon avis, l'effet préjudiciable de l'omission notée dans le Règlement l'emporte largement sur tout avantage que pourrait entraîner la politique de refuser l'offre de services bilingues sur l'autoroute d'Amherst. L'effet de la mesure est donc disproportionné par rapport à l'avantage recherché par la rationalisation.

[61] J'en conclus que la violation des droits linguistiques des francophones qui circulent sur l'autoroute 104 près d'Amherst, et plus particulièrement l'atteinte aux droits garantis par le paragraphe 20(1) de la Charte, n'est pas justifié aux termes de l'article premier de la Charte.

#### Réparation

[62] Ayant déterminé que le Règlement dans son libellé actuel ne respecte pas les garanties que l'on trouve à la fois dans la Charte et dans la LLO, à savoir le droit du public de communiquer avec une institution fédérale et d'en recevoir des services dans la langue officielle de son choix, il faut maintenant préciser la portée du présent jugement.

[63] Le recours du demandeur a été pris en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte, lequel prévoit qu'un tribunal compétent peut accorder la réparation qu'il estime convenable et juste dans les circonstances.

[64] Il ne fait aucun doute en l'espèce que la Cour est compétente pour accorder une réparation. Dans l'arrêt *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75, la Cour suprême du Canada a énoncé les trois critères qui font d'un tribunal un tribunal compétent aux termes de l'article 24: il a compétence sur les parties, sur l'objet du litige et sur la réparation demandée.

[65] La LLO, en vertu de laquelle le Règlement contesté a été adopté, prévoit expressément à son article 76 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183(1)(g)] que le recours aux termes de la partie X, pour violation de la partie IV de la Loi (qui inclut les articles 22 et 23 de la

brought before the Federal Court. Even though the action was not expressly brought under section 77, it could have been, since the conditions of this section were met, namely: the plaintiff claims that his rights under sections 22 and 23 of part IV were infringed and the Commissioner of Official Languages declined jurisdiction pursuant to subsection 58(5) of the OLA.

[66] Subsection 77(4) of the OLA provides that the judge “may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances”; this echoes the wording of section 24 of the Charter. For these reasons, I am satisfied that the Court has jurisdiction over the subject-matter, the parties and the remedy sought.

[67] In *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3, the Supreme Court of Canada defined what constitutes a remedy that is “appropriate and just in the circumstances”.

[68] At the outset, the Court adopted the idea that the generous and expansive interpretation that should be given to the Charter must also give rise to a generous and expansive approach to remedies, at paragraphs 23-24:

It is well accepted that the *Charter* should be given a generous and expansive interpretation and not a narrow, technical, or legalistic one (*Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493). The need for a generous interpretation flows from the principle that the *Charter* ought to be interpreted purposively. While courts must be careful not to overshoot the actual purposes of the *Charter*'s guarantees, they must avoid a narrow, technical approach to *Charter* interpretation which could subvert the goal of ensuring that right holders enjoy the full benefit and protection of the *Charter*. In our view, the approach taken by our colleagues LeBel and Deschamps JJ. which appears to contemplate that special remedies might be available in some circumstances, but not in this case, severely undervalues the importance and the urgency of the language rights in the context facing LeBlanc J.

LLO), est pris auprès de la Cour fédérale. Bien que le recours n'ait pas été expressément pris aux termes de l'article 77, il aurait pu l'être, puisque les conditions de cet article étaient remplies, notamment: le demandeur affirme que ses droits en vertu des articles 22 et 23 de la partie IV ont été brimés, et le Commissaire aux langues officielles a décliné juridiction, aux termes du paragraphe 58(5) de la LLO.

[66] Le paragraphe 77(4) de la LLO prévoit que le juge «peut [. . .] accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances»; ces mots font écho aux termes de l'article 24 de la Charte. Pour ces motifs, je crois que la Cour a compétence sur le litige, sur les parties et sur la réparation à accorder.

[67] Dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada définit en quoi doit consister une réparation «convenable et juste eu égard aux circonstances».

[68] D'entrée de jeu, la Cour adopte l'idée que l'interprétation large et libérale qu'il faut faire de la Charte doit également se traduire par une approche large et libérale à l'égard des réparations, aux paragraphes 23 et 24:

Il est bien reconnu qu'il faut donner à la *Charte* une interprétation large et libérale et non étroite ou formaliste (*Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Renvoi: Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493). La nécessité de l'interprétation libérale découle du principe d'interprétation téléologique de la *Charte*. Bien qu'ils doivent prendre soin de ne pas outrepasser les objets véritables des garanties qu'elle accorde, les tribunaux n'en doivent pas moins éviter de donner à la *Charte* une interprétation étroite et formaliste susceptible de contrecarrer l'objectif qui est d'assurer aux titulaires de droits l'entier bénéfice et la pleine protection de la *Charte*. À notre avis, l'approche adoptée par nos collègues les juges LeBel et Deschamps, qui paraît reconnaître la possibilité d'obtenir des réparations particulières dans certaines circonstances, mais non en l'espèce, sous-estime grandement l'importance des droits linguistiques et la nécessité pressante d'en assurer le respect dans le contexte de l'affaire dont le juge LeBlanc était saisi.

The requirement of a generous and expansive interpretive approach holds equally true for *Charter* remedies as for *Charter* rights (*R. v. Gamble*, [1988] 2 S.C.R. 595; *R. v. Sarson*, [1996] 2 S.C.R. 223; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 S.C.R. 575, 2001 SCC 81 (“*Dunedin*”). In *Dunedin*, McLachlin C.J., writing for the Court, explained why this is so. She stated, at para. 18:

[Section] 24(1), like all *Charter* provisions, commands a broad and purposive interpretation. This section forms a vital part of the *Charter*, and must be construed generously, in a manner that best ensures the attainment of its objects . . . . Moreover, it is remedial, and hence benefits from the general rule of statutory interpretation that accords remedial statutes a “large and liberal” interpretation . . . . Finally, and most importantly, the language of this provision appears to confer the widest possible discretion on a court to craft remedies for violations of *Charter* rights. In *Mills*, McIntyre J. observed at p. 965 that “[i]t is difficult to imagine language which could give the court a wider and less fettered discretion”. This broad remedial mandate for s. 24(1) should not be frustrated by a “(n)arrow and technical” reading of the provision . . . .

[69] The principal purpose of remedies is to provide an effective solution to the problem raised by the impairment of a right guaranteed by the *Charter*. In *Doucet-Boudreau*, the Supreme Court continued, at paragraph 25:

Purposive interpretation means that remedies provisions must be interpreted in a way that provides “a full, effective and meaningful remedy for *Charter* violations” since “a right, no matter how expansive in theory, is only as meaningful as the remedy provided for its breach” (*Dunedin*, *supra*, at paras. 19-20). A purposive approach to remedies in a *Charter* context gives modern vitality to the ancient maxim *ubi jus, ibi remedium*: where there is a right, there must be a remedy. More specifically, a purposive approach to remedies requires at least two things. First, the purpose of the right being protected must be promoted: courts must craft responsive remedies. Second, the purpose of the remedies provision must be promoted: courts must craft effective remedies.

L’exigence d’une interprétation large et libérale vaut autant pour les réparations fondées sur la *Charte* que pour les droits qui y sont garantis (*R. c. Gamble*, [1988] 2 R.C.S. 595; *R. c. Sarson*, [1996] 2 R.C.S. 223; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81 («*Dunedin*»)). Dans l’arrêt *Dunedin*, précité, par. 18, la juge en chef McLachlin en explique la raison, au nom de la Cour:

[. . .] comme toutes les autres dispositions de la *Charte*, le par. 24(1) commande une interprétation large et téléologique. Il constitue une partie essentielle de la *Charte* et doit être interprété de la manière la plus généreuse qui soit compatible avec la réalisation de son objet [. . .] Il s’agit en outre d’une disposition réparatrice qui, de ce fait, bénéficie de la règle générale d’interprétation législative selon laquelle les lois réparatrices reçoivent une interprétation « large et libérale » [. . .] Dernière considération et élément le plus important: le texte de cette disposition paraît accorder au tribunal le plus vaste pouvoir discrétionnaire possible aux fins d’élaboration des réparations applicables en cas de violations des droits garantis par la *Charte*. Dans l’arrêt *Mills*, précité, le juge McIntyre a fait remarquer qu’« [i]l est difficile de concevoir comment on pourrait donner au tribunal un pouvoir discrétionnaire plus large et plus absolu » (p. 965). Il ne faut pas que ce large mandat réparateur du par. 24(1) soit mis en échec par une interprétation « étroite et formaliste » de la disposition [. . .]

[69] Les réparations ordonnées ont pour objet principal d’offrir une solution efficace au problème que soulève l’atteinte portée à un droit garanti par la *Charte*. En effet, toujours dans l’arrêt *Doucet-Boudreau*, la Cour suprême poursuit, au paragraphe 25:

Selon le principe de l’interprétation téléologique, les dispositions réparatrices doivent être interprétées de manière à assurer « une réparation complète, efficace et utile à l’égard des violations de la *Charte* », « puisqu’un droit, aussi étendu soit-il en théorie, est aussi efficace que la réparation prévue en cas de violation, sans plus » (*Dunedin*, précité, par. 19-20). L’interprétation téléologique des réparations dans le contexte de la *Charte* actualise l’ancienne maxime *ubi jus, ibi remedium*, là où il y a un droit, il y a un recours. Plus particulièrement, cette interprétation comporte au moins deux exigences, à savoir, premièrement, favoriser la réalisation de l’objet du droit garanti (les tribunaux sont tenus d’accorder des réparations adaptées à la situation), et deuxièmement, favoriser la réalisation de l’objet des dispositions réparatrices (les tribunaux sont tenus d’accorder des réparations efficaces).



[70] The Supreme Court stated that it is difficult to imagine broader language than that used in subsection 24(1) regarding the power of a court of competent jurisdiction to grant “such remedy as the court considers ‘appropriate and just in the circumstances’”. To guide lower courts in exercising this considerable discretion, the Court set out the following factors judges should take into account, at paragraphs 55-59:

First, an appropriate and just remedy in the circumstances of a *Charter* claim is one that meaningfully vindicates the rights and freedoms of the claimants. Naturally, this will take account of the nature of the right that has been violated and the situation of the claimant. A meaningful remedy must be relevant to the experience of the claimant and must address the circumstances in which the right was infringed or denied. . . .

Second, an appropriate and just remedy must employ means that are legitimate within the framework of our constitutional democracy. As discussed above, a court ordering a *Charter* remedy must strive to respect the relationships with and separation of functions among the legislature, the executive and the judiciary. This is not to say that there is a bright line separating these functions in all cases. A remedy may be appropriate and just notwithstanding that it might touch on functions that are principally assigned to the executive. The essential point is that the courts must not, in making orders under s. 24(1), depart unduly or unnecessarily from their role of adjudicating disputes and granting remedies that address the matter of those disputes.

Third, an appropriate and just remedy is a judicial one which vindicates the right while invoking the function and powers of a court. It will not be appropriate for a court to leap into the kinds of decisions and functions for which its design and expertise are manifestly unsuited . . . .

Fourth, an appropriate and just remedy is one that, after ensuring that the right of the claimant is fully vindicated, is also fair to the party against whom the order is made. The remedy should not impose substantial hardships that are unrelated to securing the right.

Finally, it must be remembered that s. 24 is part of a constitutional scheme for the vindication of fundamental rights and freedoms enshrined in the *Charter*. As such, s. 24, because of its broad language and the myriad of roles it may play in cases, should be allowed to evolve to meet the challenges and

[70] Difficile, dit la Cour suprême, d’imaginer des termes plus larges que ceux prévus au paragraphe 24(1) pour ce qui est du pouvoir d’un tribunal compétent d’accorder une «réparation que le tribunal estime “convenable et juste eu égard aux circonstances”». Pour guider les tribunaux inférieurs dans l’exercice de cette discrétion considérable, la Cour énonce les facteurs dont les juges doivent tenir compte dans les termes suivants, aux paragraphes 55 à 59:

Premièrement, la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances d’une demande fondée sur la *Charte* est celle qui permet de défendre utilement les droits et libertés du demandeur. Il va sans dire qu’elle tient compte de la nature du droit violé et de la situation du demandeur. Une réparation utile doit être adaptée à l’expérience vécue par le demandeur et tenir compte des circonstances de la violation ou de la négation du droit en cause [ . . . ]

Deuxièmement, la réparation convenable et juste fait appel à des moyens légitimes dans le cadre de notre démocratie constitutionnelle. Comme nous l’avons vu, le tribunal qui accorde une réparation fondée sur la *Charte* doit s’efforcer de respecter la séparation des fonctions entre le législatif, l’exécutif et le judiciaire et les rapports qui existent entre ces trois pouvoirs. Cela ne signifie pas que la ligne de démarcation entre ces fonctions est très nette dans tous les cas. Une réparation peut être convenable et juste même si elle peut toucher à des fonctions ressortissant principalement au pouvoir exécutif. L’essentiel est que, lorsqu’ils rendent des ordonnances fondées sur le par. 24(1), les tribunaux ne s’écartent pas indûment ou inutilement de leur rôle consistant à trancher des différends et à accorder des réparations qui règlent la question sur laquelle portent ces différends.

Troisièmement, la réparation convenable et juste est une réparation judiciaire qui défend le droit en cause tout en mettant à contribution le rôle et les pouvoirs d’un tribunal. Il ne convient pas qu’un tribunal se lance dans des types de décision ou de fonction pour lesquels il n’est manifestement pas conçu ou n’a pas l’expertise requise [ . . . ]

Quatrièmement, la réparation convenable et juste est celle qui, en plus d’assurer pleinement la défense du droit du demandeur, est équitable pour la partie visée par l’ordonnance. La réparation ne doit pas causer de grandes difficultés sans rapport avec la défense du droit.

Enfin, il faut se rappeler que l’art. 24 fait partie d’un régime constitutionnel de défense des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la *Charte*. C’est ce qui explique pourquoi, en raison de son libellé large et de la multitude de rôles qu’il peut jouer dans différentes affaires, l’art. 24 doit pouvoir évoluer de

circumstances of those cases. That evolution may require novel and creative features when compared to traditional and historical remedial practice because tradition and history cannot be barriers to what reasoned and compelling notions of appropriate and just remedies demand. In short, the judicial approach to remedies must remain flexible and responsive to the needs of a given case.

[71] Taking all of these factors into account, we now have to consider what remedy is the most appropriate and just under the circumstances.

[72] Although ratified by our Constitution, language rights in Canada are a matter of political choice and compromise. Courts must accordingly exercise restraint, even when a right guaranteed by the Charter has been infringed. As Décary J.A. noted in *Viola*, regarding the OLA, at pages 386-387:

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

[73] In the case at bar, however, the infringement is real and the Regulations are too seriously flawed to stand as drafted. The Court has the duty to intervene when it finds a constitutional breach. That being said, it is not my place to decide for the executive on how the Regulations should be amended. In my opinion, that is not the Court’s role and, in any event, such a decision is not within its expertise. I will, however, point out the deficiencies that must be remedied for the Regulations to be consistent with their enabling Act and the Charter.

[74] The plaintiff asked the Court to make a ruling on the government’s obligations to ensure bilingual police services all along the Trans-Canada Highway, by analogy with the national parks where bilingualism is

manière à relever les défis et à tenir compte des circonstances de chaque cas. Cette évolution peut forcer à innover et à créer au lieu de s’en tenir à la pratique traditionnelle et historique en matière de réparation, étant donné que la tradition et l’histoire ne peuvent faire obstacle aux exigences d’une notion réfléchie et péremptoire de réparation convenable et juste. Bref, l’approche judiciaire en matière de réparation doit être souple et tenir compte des besoins en cause.

[71] Tenant compte de tous ces facteurs, il s’agit maintenant de considérer quelle est la réparation qui, en l’espèce, est la plus convenable et juste eu égard aux circonstances.

[72] Les droits linguistiques au Canada, bien qu’entérinés par notre Constitution, relèvent de choix politiques et de compromis. Les juges doivent donc faire montre de retenue, même s’il s’agit d’une violation d’un droit garanti par la Charte. Comme le signalait le juge Décary, J.C.A. dans l’arrêt *Viola*, aux pages 386 et 387, à propos de la LLO:

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

[73] Toutefois, en l’espèce, la violation est réelle, et le Règlement comporte une lacune trop grave pour demeurer tel quel. La Cour a le devoir d’intervenir lorsqu’elle constate une violation constitutionnelle. Cela dit, il ne m’appartient pas de décider à la place de l’exécutif quelle forme devraient prendre les modifications au Règlement. Je suis d’avis que tel n’est pas le rôle de la Cour et, de toute façon, elle n’a pas l’expertise pour prendre une telle décision. Je tiens toutefois à souligner quels sont les défauts qu’il faut corriger pour que le Règlement soit conforme à sa Loi habilitante et à la Charte.

[74] Le demandeur a prié la Cour de faire une déclaration sur les obligations du gouvernement d’assurer des services policiers bilingues le long de la Transcanadienne, par analogie avec les parcs nationaux

required by reason of the “mandate of the office”. I do not feel I am in a position to decide on a measure of such a scale, based on the evidence before me. The evidence before this Court dealt solely with the territory served by the RCMP, Amherst detachment, and with the Regulations in general. I cannot rule on the situation of the Trans-Canada Highway which, as everyone knows, extends for thousands of kilometres across Canada.

[75] Moreover, I am somewhat sceptical in face of the plaintiff’s argument. It is true that the Trans-Canada Highway unites this great country and it is true that Anglophones and Francophones use it to visit other provinces, but I recognize that it is likely that in many regions much of the traffic on the Trans-Canada Highway remains quite local. Consequently, I will not rule on this point. The choice of offering services in both official languages in accordance with a “significant demand” or “the mandate of the office” is, in my opinion, an eminently political one. Parliament has mandated the Governor in Council to choose which institutions will be covered by the notion of “mandate of the office”, and it is not for the judiciary to make that choice.

[76] I cannot, however, disregard a significant demand that is not recognized by the authorities, but which clearly exists. The RCMP is a federal institution, whose central office is required by law to offer services in both official languages. An RCMP detachment is regarded as an “office” for the purposes of the Charter and the OLA. When an RCMP detachment provides policing services in Canada, it is important to consider the function it is charged with in the community in which it is located. In the case at bar, one of the RCMP’s important duties is to patrol a busy highway, where there is undoubtedly a demand for services in French.

[77] The Regulations should, therefore, be amended to take into account circumstances such as those present in this case: a major highway, used significantly by people of a minority official language, and patrolled by a police force under the authority of the Canadian government.

qui doivent offrir des services bilingues étant donné la notion de «la vocation du bureau». Je ne crois pas pouvoir décider d’une mesure d’une telle envergure avec la preuve dont j’ai été saisi. La preuve devant moi portait uniquement sur le territoire desservi par la GRC—détachement d’Amherst, et sur le Règlement de façon générale. Je ne peux me prononcer sur la situation de la Transcanadienne qui, prise dans sa totalité, comme chacun sait, s’étend sur des milliers de kilomètres.

[75] D’ailleurs, cet argument me laisse plutôt sceptique. Il est vrai que la Transcanadienne unit notre grand pays et il est vrai que tant les anglophones que les francophones l’empruntent pour visiter les autres provinces, mais je reconnais qu’il est possible qu’une bonne partie de la circulation sur la Transcanadienne, dans bien des régions, demeure assez locale. Par conséquent, je ne me prononce pas sur cette question. Choisir d’offrir les services dans les deux langues officielles en fonction d’une «demande importante» ou de «la vocation du bureau» me paraît un choix éminemment politique. Le législateur a laissé au gouverneur en conseil le choix de décider quelles institutions seraient visées par la notion de «la vocation du bureau», et il n’appartient pas au pouvoir judiciaire de se prononcer là-dessus.

[76] Par contre, je crois qu’on ne peut passer sous silence une demande importante qui n’est pas reconnue par les autorités mais qui, de toute évidence, existe. La GRC est une institution fédérale dont l’administration centrale doit offrir des services dans les deux langues officielles en conformité avec la loi. Un détachement de la GRC est considéré un «bureau» pour les fins de la Charte et de la LLO. Lorsqu’un détachement de la GRC assure le service policier où que ce soit au Canada, il est important de tenir compte du rôle qu’il joue dans la collectivité où il est situé. En l’occurrence, une des fonctions importantes de la GRC est de patrouiller une route passante où la demande de services en français ne fait pas de doute.

[77] Il conviendrait donc de modifier le Règlement pour qu’il puisse tenir compte de situations telles que celle en l’espèce: une route importante, fréquentée par des personnes de la minorité linguistique d’une langue officielle, et patrouillée par un corps policier qui relève

Under such circumstances, defining the “significant demand” in terms of the demographics of the detachment’s location is clearly inadequate, since the RCMP is expected not only to deal with residents of the area, but also to serve all non-residents who use the highway. Given the geographic location of Amherst, Nova Scotia, bordering New Brunswick, and the large French population nearby, it is clear that the RCMP must take into account the need to offer services in French, the minority official language.

[78] It is the responsibility of the Governor in Council to find the appropriate language to resolve this problem. It is clear that the expression “travelling public” under section 23 of the OLA must be defined more broadly than to include only travellers using airports, railway stations or ferry terminals, and that travellers using major highways must also be considered when they number in the millions.

[79] It seems clear to the Court as well that equal access to services in both official languages means equal treatment. In my opinion, the procedure established by the RCMP, described by Staff Sgt. Haste, is totally inadequate for the Francophone minority driving in the Amherst area. Motorists should not have to go out of their way or use a telephone or radio when they want to address a member of the RCMP in French. Such a service, which leaves much to be desired, absolutely fails to meet the objectives stated in section 2 of the OLA and is contrary to section 16 of the Charter, which recognizes the equality of both official languages.

[80] I allow the plaintiff’s claim in part. I declare subparagraph 5(1)(h)(i) of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48, adopted pursuant to section 32 of the OLA, inconsistent with paragraph 20(1)(a) of the Charter in that the right to use French or English to communicate with an institution of the Government of Canada should not solely depend on the percentage of Francophones in the census district. Consideration must

de l’autorité du gouvernement canadien. Dans un tel cas, définir la «demande importante» en fonction de la démographie de l’endroit où est situé le détachement est clairement insuffisant, puisque les policiers ne sont pas appelés à traiter uniquement avec les résidents de l’endroit. Bien au contraire, leurs responsabilités englobent également tous ceux qui empruntent l’autoroute sans être résidents. Vu la situation géographique d’Amherst, en Nouvelle-Écosse, située à la frontière avec le Nouveau-Brunswick et vu la proximité d’une importante population francophone qui emprunte l’autoroute, il est clair que les policiers doivent tenir compte du besoin d’offrir leurs services dans la langue de la minorité francophone.

[78] Il incombe à la gouverneure en conseil de trouver le libellé qui conviendra pour régler ce problème. Ce qui est certain, c’est que le terme «voyageurs», au sens de l’article 23 de la LLO, doit être défini plus largement que simplement en fonction des voyageurs utilisant des aéroports, des gares ferroviaires ou de traversiers, et qu’il faut tenir compte des voyageurs qui circulent par véhicule automobile, lorsqu’ils se comptent par millions.

[79] Il m’apparaît clair également qu’un accès égal aux services dans les deux langues officielles signifie justement un traitement égal. Pour les fins de la minorité francophone qui circule dans la région d’Amherst, le protocole mis en place par la GRC et décrit par le sergent-major Haste me paraît tout à fait insatisfaisant. Un automobiliste ne devrait pas avoir à se déplacer ni à communiquer par téléphone ou par radio lorsqu’il souhaite s’adresser en français à un membre de la GRC. Un service qui laisse à désirer ne répond absolument pas aux objectifs de la LLO énoncés à son article 2, et va à l’encontre de l’article 16 de la Charte qui reconnaît l’égalité des deux langues officielles.

[80] J’accueille en partie la demande dans la présente action. Je déclare le sous-alinéa 5(1)(h)(i) du *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48, adopté en vertu de l’article 32 de la LLO, incompatible avec l’alinéa 20(1)(a) de la Charte en ce que le droit à l’emploi du français ou de l’anglais pour communiquer avec une institution du gouvernement du Canada ne peut uniquement dépendre du pourcentage de francophones

also be given to the number of Francophones who use or might use the services of the institution, as illustrated by the circumstances in this case, along Highway 104 near Amherst, Nova Scotia. In my view, it is reasonable to give the Governor in Council 18 months to correct the problem identified in the Regulations.

### Costs

[81] The plaintiff will be entitled to his costs, since his Charter rights have been infringed and since he is successful in his action. In view of the fact that the impact of this case extends beyond the plaintiff's personal situation and affects the right of all Francophones travelling in the Amherst area, this is to some extent a precedential case. For this reason, the plaintiff will be entitled to an upward adjustment of his costs (*R. v. Manitoba Fisheries Ltd.*, [1980] 2 F.C. 217 (C.A.)). Costs shall accordingly be set in accordance with the top of column IV of the table to Tariff B of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106], as amended.

### JUDGMENT

1. The action is allowed in part;
2. The Court declares that, during the relevant period, the section of the Trans-Canada Highway crossing the service area of the RCMP detachment in Amherst, Nova Scotia, is an area of significant demand within the meaning of paragraph 20(1)(a) of the Charter;
3. Accordingly, the Court declares that subparagraph 5(1)(h)(i) of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48, adopted pursuant to section 32 of the OLA, does not comply with paragraph 20(1)(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that it conditions the obligation of the RCMP to provide services in French at the Amherst detachment located in Amherst, Nova Scotia, solely on the percentage of the French-speaking population determined by census and fails to take into account the number of Francophone travellers using the Trans-Canada Highway in the area served by the Amherst detachment of the RCMP.

dans la subdivision de recensement mais doit aussi tenir compte du nombre de francophones qui font ou pourraient faire appel aux services de cette institution, comme l'illustre la situation en l'espèce sur l'autoroute 104 à Amherst, en Nouvelle-Écosse. J'estime raisonnable d'accorder 18 mois à la gouverneure en conseil pour remédier au problème identifié dans le Règlement.

### Dépens

[81] Le demandeur a droit à ses dépens puisque la Cour fait droit à sa demande et reconnaît que ses droits garantis par la Charte ont été violés. Compte tenu du fait que la revendication du demandeur dépasse largement sa situation personnelle mais porte sur le droit de tous les francophones qui circulent dans la région d'Amherst, il s'agit en quelque sorte d'une cause-précédent. Pour cette raison, le demandeur a droit à une majoration de ses dépens. (*R. c. Manitoba Fisheries Ltd.*, [1980] 2 C.F. 217 (C.A.)). Les dépens seront donc calculés selon la partie supérieure de la colonne IV du tableau du tarif B des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] telles qu'amendées.

### JUGEMENT

1. La demande est accueillie en partie;
2. La Cour déclare que, à l'époque visée, le tronçon de la Transcanadienne qui traverse l'aire de service desservie par la GRC—détachement d'Amherst, en Nouvelle-Écosse, est une région à demande importante au sens de l'alinéa 20(1)a) de la Charte;
3. En conséquence, la Cour déclare que le sous-alinéa 5(1)h)(i) du *Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*, adopté en vertu de l'article 32 de la LLO, est incompatible avec l'alinéa 20(1)a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce que l'obligation de la GRC—détachement d'Amherst, en Nouvelle-Écosse, d'offrir des services en français dépend uniquement du pourcentage de la population d'expression française de la subdivision recensée et ne tient pas compte du nombre de francophones qui empruntent la route transcanadienne dans l'aire de service desservie par le détachement d'Amherst de la GRC.

4. The Court declares that these Regulations do not constitute a reasonable limit on constitutional rights in a free and democratic society within the meaning of section 1 of the Charter;

5. THIS COURT ORDERS that:

(a) as long as the area described in paragraph 2 of this judgment continues to be an area of significant demand within the meaning of paragraph 20(1)(a) of the Charter, the Governor in Council shall remedy the infringement and fulfill her constitutional obligations within 18 months of the date of this judgment;

(b) the plaintiff be paid his costs, which shall be calculated in accordance with the top of column IV of the table to Tariff B of the *Federal Court Rules, 1998* as amended.

#### APPENDIX

##### *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

...

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

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

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

...

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or

4. La Cour déclare que le Règlement ne constitue pas une limite raisonnable aux droits constitutionnels dans une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la Charte;

5. LA COUR ORDONNE que:

a) dans la mesure où la région décrite au paragraphe 2 de ce jugement continue d'être une région à demande importante au sens de l'alinéa 20(1)a) de la Charte, la gouverneure en conseil remédie à la violation et remplit ses obligations constitutionnelles dans un délai de 18 mois à compter de la date de ce jugement;

b) les dépens du demandeur soient payés par la défenderesse, lesquels dépens seront calculés conformément à la partie supérieure de la colonne IV du tableau du tarif B des *Règles de la Cour fédérale (1998)* telles qu'amendées.

#### ANNEXE

##### *Charte canadienne des droits et libertés*

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[. . .]

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

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

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

[. . .]

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du

government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

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

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

...

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

#### *Constitution Act, 1982*

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

#### *Official Languages Act*

### PART IV

#### COMMUNICATIONS WITH AND SERVICES TO THE PUBLIC

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.

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

gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas:

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

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

[ . . . ]

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

#### *Loi constitutionnelle de 1982*

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

#### *Loi sur les langues officielles*

### PARTIE IV

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

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

institution in Canada or elsewhere where there is significant demand for those services in that language.

l'objet d'une demande importante.

...

[. . .]

**24. (1)** Every federal institution has the duty to ensure that any member of the public can communicate in either official language with, and obtain available services in either official language from, any of its offices or facilities in Canada or elsewhere:

**24. (1)** Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux, tant au Canada qu'à l'étranger, et en recevoir les services dans l'une ou l'autre des langues officielles:

(a) in any circumstances prescribed by regulation of the Governor in Council that relate to any of the following:

a) soit dans les cas, fixés par règlement, touchant à la santé ou à la sécurité du public ainsi qu'à l'emplacement des bureaux, ou liés au caractère national ou international de leur mandat;

(i) the health, safety or security of members of the public,

(ii) the location of the office or facility, or

(iii) the national or international mandate of the office; or

(b) in any other circumstances prescribed by regulation of the Governor in Council where, due to the nature of the office or facility, it is reasonable that communications with and services from that office or facility be available in both official languages.

b) soit en toute autre circonstance déterminée par règlement, si la vocation des bureaux justifie l'emploi des deux langues officielles.

...

[. . .]

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

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

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

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

(b) prescribing circumstances not otherwise provided for under this Part in which federal institutions have the duty to ensure that any member of the public can communicate with and obtain available services from offices of the institution in either official language;

b) en cas de silence de la présente partie, déterminer les circonstances dans lesquelles il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leurs bureaux, ou recevoir les services de ceux-ci, dans l'une ou l'autre langue officielle;

(c) prescribing services, and the manner in which those services are to be provided or made available, for the purpose of subsection 23(2);

c) déterminer les services visés au paragraphe 23(2) et les modalités de leur fourniture;

(d) prescribing circumstances, in relation to the public or the travelling public, for the purpose of paragraph 24(1)(a) or (b); and

d) déterminer pour le public et les voyageurs les cas visés à l'alinéa 24(1)a) et les circonstances visées à l'alinéa 24(1)b);

(e) defining the expression "English or French linguistic minority population" for the purpose of paragraph (2)(a).

e) définir «population de la minorité francophone ou anglophone» pour l'application de l'alinéa (2)a).

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

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



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

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

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

...

58. . . .

(5) Where the Commissioner decides to refuse to investigate or cease to investigate any complaint, the Commissioner shall inform the complainant of that decision and shall give the reasons therefor.

...

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 or V, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

(2) An application may be made under subsection (1) within sixty days after

(a) the results of an investigation of the complaint by the Commissioner are reported to the complainant under subsection 64(1),

(b) the complainant is informed of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2), or

(c) the complainant is informed of the Commissioner's decision to refuse or cease to investigate the complaint under subsection 58(5),

or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those sixty days, fix or allow.

(3) Where a complaint is made to the Commissioner under this Act but the complainant is not informed of the results of the investigation of the complaint under subsection 64(1), of the recommendations of the Commissioner under subsection 64(2) or of a decision under subsection 58(5) within six months after the complaint is made, the complainant may make an application under subsection (1) at any time thereafter.

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

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

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

[. . .]

58. [. . .]

(5) En cas de refus d'ouvrir une enquête ou de la poursuivre, le commissaire donne au plaignant un avis motivé.

[. . .]

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 ou V, ou fondée sur l'article 91 peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

(2) Sauf délai supérieur accordé par le tribunal sur demande présentée ou non avant l'expiration du délai normal, le recours est formé dans les soixante jours qui suivent la communication au plaignant des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou de l'avis de refus d'ouverture ou de poursuite d'une enquête donné au titre du paragraphe 58(5).

(3) Si, dans les six mois suivant le dépôt d'une plainte, il n'est pas avisé des conclusions de l'enquête, des recommandations visées au paragraphe 64(2) ou du refus opposé au titre du paragraphe 58(5), le plaignant peut former le recours à l'expiration de ces six mois.

(4) Where, in proceedings under subsection (1), the Court concludes that a federal institution has failed to comply with this Act, the Court may grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances.

(5) Nothing in this section abrogates or derogates from any right of action a person might have other than the right of action set out in this section.

*Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*

5. (1) For the purposes of paragraph 22(b) of the Act, there is significant demand for communications with and services from an office or facility of a federal institution in both official languages where

...

(h) the office or facility is located outside a CMA and within a CSD and

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

...

(l) the office or facility is located outside a CMA and within a CSD that it serves, the CSD has at least 500 persons of the English or French linguistic minority population, the number of those persons is equal to less than 5 per cent of the total population in the CSD and the office or facility is the only office or facility of the institution in the CSD that provides

...

(vi) services of a detachment of the Royal Canadian Mounted Police,

...

6. (1) For the purposes of paragraph 22(b) of the Act, there is significant demand for communications with and services from an office or facility of a federal institution in an official language where

(4) Le tribunal peut, s'il estime qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la présente loi, accorder la réparation qu'il estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(5) Le présent article ne porte atteinte à aucun autre droit d'action.

*Règlement sur les langues officielles—communications avec le public et prestation des services*

5. (1) Pour l'application de l'article 22 de la Loi, l'emploi des deux langues officielles fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale, en ce qui a trait aux communications et aux services, dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

[...]

h) le bureau est situé à l'extérieur d'une région métropolitaine de recensement et à l'intérieur d'une subdivision de recensement et, selon le cas:

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

[...]

l) le bureau est situé à l'extérieur d'une région métropolitaine de recensement et à l'intérieur d'une subdivision de recensement qu'il dessert et dont la population de la minorité francophone ou anglophone compte au moins 500 personnes et représente moins de cinq pour cent de l'ensemble de la population de cette subdivision et il est le seul bureau de l'institution fédérale dans la subdivision à offrir l'un ou l'autre des services suivants:

[...]

(vi) les services d'un détachement de la Gendarmerie royale du Canada,

[...]

6. (1) Pour l'application de l'article 22 de la Loi, l'emploi d'une langue officielle fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale, en ce qui a trait aux communications et aux services, dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

(a) the services provided by the office or facility are provided to a restricted clientele, the members of which are identifiable, those services are specifically intended for that clientele and at that office or facility over a year at least 5 per cent of the demand from that clientele for those services is in that language;

...

7. (1) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public, other than air traffic control services and related advisory services, from an office or facility of a federal institution in an official language where the facility is an airport, railway station or ferry terminal or the office is located at an airport, railway station or ferry terminal and at that airport, railway station or ferry terminal over a year at least 5 per cent of the demand from the public for services is in that language.

(2) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public from an office or facility of a federal institution in an official language where the office or facility provides those services on a route and on that route over a year at least 5 per cent of the demand from the travelling public for services is in that language.

(3) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public, other than air traffic control services and related advisory services, from an office or facility of a federal institution in both official languages where the facility is an airport or the office is located in an airport and over a year the total number of emplaned and deplaned passengers at that airport is at least 1,000,000.

(4) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public from an office or facility of a federal institution in both official languages where

(a) the facility is a railway station that serves the travelling public and

(i) is located in a CMA that has at least 5,000 persons of the English or French linguistic minority population, or

(ii) is located outside a CMA and within a CSD that has at least 500 persons of the English or French linguistic minority population and the number of those persons is

a) il s'agit de services qui sont spécifiquement offerts par le bureau à une clientèle restreinte et identifiable et au moins cinq pour cent de la demande de ces services faite par cette clientèle à ce bureau, au cours d'une année, est dans cette langue;

[. . .]

7. (1) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi d'une langue officielle fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs, à l'exclusion des services de contrôle de la circulation aérienne et des services consultatifs connexes, lorsque le bureau est un aéroport, une gare ferroviaire ou de traversiers ou un bureau situé dans l'un de ces lieux et qu'au moins cinq pour cent de la demande de services faite par le public à cet aéroport ou à cette gare, au cours d'une année, est dans cette langue.

(2) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi d'une langue officielle fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs lorsque le bureau offre ces services sur un trajet et qu'au moins cinq pour cent de la demande de services faite par les voyageurs sur ce trajet, au cours d'une année, est dans cette langue.

(3) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi des deux langues officielles fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs, à l'exclusion des services de contrôle de la circulation aérienne et des services consultatifs connexes, lorsque le bureau est un aéroport ou un bureau situé dans un aéroport et que le nombre total de passagers embarqués et débarqués à l'aéroport, au cours d'une année, s'élève à au moins un million.

(4) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi des deux langues officielles fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs, dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

a) le bureau est une gare ferroviaire desservant les voyageurs qui est:

(i) soit située dans une région métropolitaine de recensement dont la population de la minorité francophone ou anglophone compte au moins 5 000 personnes,

(ii) soit située à l'extérieur d'une région métropolitaine de recensement et à l'intérieur d'une subdivision de recensement dont la population de la minorité

equal to at least 5 per cent of the total population of the CSD;

(b) the facility is a ferry terminal located in Canada and over a year the total number of arriving and departing passengers at that ferry terminal is at least 100,000;

*Royal Canadian Mounted Police Act*

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

francophone ou anglophone compte au moins 500 personnes et représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de cette subdivision;

b) le bureau est une gare de traversiers située au Canada et le nombre total de passagers embarqués et débarqués à cette gare, au cours d'une année, s'élève à au moins 100 000;

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

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