

A-467-03  
2004 FCA 263

A-467-03  
2004 CAF 263

**The Canadian Food Inspection Agency** (*Appellant*)

**L'agence canadienne de l'inspection des aliments**  
(*appelante*)

v.

c.

**Le Forum des maires de la Péninsule acadienne**  
(*Respondent*)

**Le Forum des maires de la Péninsule acadienne**  
(*intimé*)

and

et

**The Commissioner of Official Languages and La Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.** (*Intervenors*)

**La commissaire aux langues officielles et La Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.** (*intervenantes*)

*INDEXED AS: FORUM DES MAIRES DE LA PÉNINSULE ACADIENNE v. CANADA (FOOD INSPECTION AGENCY) (F.C.A.)*

*RÉPERTORIÉ: FORUM DES MAIRES DE LA PÉNINSULE ACADIENNE c. CANADA (AGENCE D'INSPECTION DES ALIMENTS) (C.A.F.)*

Federal Court of Appeal, Richard C.J., Décary and Noël J.J.A.—Fredericton, June 14; Ottawa, July 22, 2004.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Décary et Noël, J.C.A.—Fredericton, 14 juin; Ottawa, 22 juillet 2004.

*Official Languages — Appeal from Federal Court decision allowing respondent's application under Official Languages Act, s. 77, setting aside transfer of four seasonal positions from Shippagan to Shediac — Application under Act, s. 77 not application for judicial review under Federal Courts Act, s. 18.1 — Remedy under Act, s. 77 limited to sections and parts listed in s. 77(1) — Act, s. 41 declaratory of commitment, not creating right, duty enforceable by courts — Application under Act, s. 77 concerning Part IV justified at time complaint filed, appeal dismissed on that point — Judge's reasons regarding remedies adopted not satisfying standards subsequently laid by S.C.C., order for relief pronounced in erroneous legal context, order would raise number of uncertainties, difficulties — Respondent's evidence thin, violations that persist episodic, ill-suited to judicial sanction sought — Restoration of positions in Shippagan requiring detailed evidence of actual needs of public, financial, organizational capacity of federal institution — No such evidence in case at bar — Only remedy available to respondent is for appellant to pay costs of respondent at first instance and on appeal — Appeal allowed in part.*

*Langues officielles — Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre de la décision de la Cour fédérale qui a accueilli la demande de l'intimé présentée en vertu de l'art. 77 de la Loi sur les langues officielles et a annulé la décision de transférer les postes de quatre travailleurs saisonniers de Shippagan à Shédiac — Une demande présentée en vertu de l'art. 77 n'est pas une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale — Le recours prévu à l'art. 77 est limité aux plaintes fondées sur les articles et parties énumérées à l'art. 77(1) — L'art. 41 de la Loi fait état d'un engagement du gouvernement fédéral, il ne crée pas un droit ou une obligation susceptible d'être sanctionné par les tribunaux — La demande présentée en vertu de l'art. 77 de la Loi concernant la partie IV était fondée au moment où la plainte a été déposée, appel rejeté à cet égard — Les motifs du juge relativement aux réparations qu'il a retenues sont beaucoup trop sommaires pour satisfaire aux normes établies par la C.S.C., l'ordonnance de réparation a été prononcée dans un contexte juridique erroné, l'ordonnance comporte des incertitudes et des difficultés d'exécution — La preuve de l'intimé est mince, les violations qui perdurent sont à ce point épisodiques qu'elles se prêtent mal à une sanction judiciaire de l'ampleur de celle qui est recherchée — Le rétablissement des postes à Shippagan exige une preuve détaillée à la fois des besoins réels du public et de la capacité budgétaire et organisationnelle de l'institution fédérale — Il n'y a rien de tel en l'espèce — Il n'y a aucune autre réparation que d'ordonner*

*Construction of Statutes — Official Languages Act, s. 41 referring to commitment by federal government to enhance vitality of English, French linguistic minority communities — Terms of Act, s. 41 not evoking notion of legal obligation, in contrast to those used in other sections — Marginal note accompanying English text of Act, s. 41 reading “Government policy” — Sections or parts not mentioned in Act, ss. 77(1), 82(1) addressed to long-term objectives, achievement of which depends on existence of political will — Courts must generously construe texts that confer language rights, but important that these be rights to protect, not policies to define — Holding that Act, s. 41 mandatory rather than policy commitment, and that words “Part VII” be added to Act, ss. 77(1), 82 would do violence to text of Act and to Parliament’s intention to exclude these areas from judicial intervention — Act, s. 41 declaratory of commitment, not creating right, duty enforceable by courts.*

This was an appeal from a decision of the Federal Court allowing the respondent’s application under section 77 of the *Official Languages Act*. The respondent had originally brought a complaint before the Commissioner of Official Languages (the Commissioner) in October 1999 complaining that an administrative reorganization in New Brunswick by the Canadian Food Inspection Agency (the Agency) had been carried out to the detriment of the Francophone areas in the north of the province. In July 2001, the Commissioner published a report in which she made three principal recommendations. In September 2001, the respondent filed the section 77 application in Federal Court on the ground, *inter alia*, that the Agency was not complying with its obligations under Part IV of the Act. The Court allowed the application, set aside the Agency’s decision to transfer the positions of four seasonal workers from Shippagan to Shediac and granted the relief that it considered appropriate and just in the circumstances. The Agency appealed this decision.

*Held*, the appeal should be allowed in part.

The Judge was wrong to characterize the proceeding filed by the respondent as an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act*. It was an application filed under section 77 of the *Official Languages Act* which, although governed procedurally by the rules applicable to applications, is similar to an action. This “remedy” is designed to verify the merits of the complaint, not the merits of the Commissioner’s report, and, where applicable, to secure relief that is appropriate and just in the circumstances.

*que l’Agence paie les dépens de l’intimé en première instance et en appel — Appel accueilli en partie.*

*Interprétation des lois — L’art. 41 de la Loi sur les langues officielles fait état d’un engagement du gouvernement fédéral à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones — L’art. 41 utilise des termes qui n’évoquent pas la notion d’une obligation légale, contrairement à ceux utilisés dans d’autres articles — La note marginale qui accompagne le texte anglais de l’art. 41 se lit «Government policy» — Les articles et parties non mentionnés aux art. 77(1) ou 82(1) visent plutôt des objectifs à long terme dont la réalisation dépend de l’existence d’une volonté politique — Les tribunaux doivent interpréter avec générosité les textes qui confèrent ces droits, mais encore faut-il qu’il s’agisse de droits à protéger et non de politiques à définir — Modifier l’art. 41 de la Loi et rendre mandatoire ce qui, à sa face même, n’est qu’un engagement politique et ajouter aux art. 77(1) et 82 les mots «partie VII» serait faire violence au texte de la Loi et à l’intention du Parlement d’exclure ces champs de l’intervention judiciaire — L’art. 41 est déclaratoire d’un engagement et ne crée pas de droit ou d’obligation susceptible d’être sanctionné par les tribunaux.*

Il s’agit d’un appel interjeté à l’encontre de la décision de la Cour fédérale qui a accueilli la demande de l’intimé présentée en vertu de l’article 77 de la *Loi sur les langues officielles*. L’intimé, en octobre 1999, s’est plaint auprès de la commissaire aux langues officielles (la commissaire) de ce qu’une réorganisation administrative effectuée au Nouveau-Brunswick par l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence) l’avait été au détriment des régions francophones du nord de la province. En juillet 2001, la commissaire a publié un rapport dans lequel elle faisait trois recommandations principales. En septembre 2001, l’intimé déposait en Cour fédérale la demande en vertu de l’article 77 notamment pour le motif que l’Agence ne respectait pas ses obligations prévues à la partie IV de la Loi. La Cour fédérale a accueilli la demande, annulé la décision de transférer les postes de quatre travailleurs saisonniers de Shippagan à Shédiac et a accordé la réparation qu’elle estimait convenable et juste eu égard aux circonstances. L’Agence a interjeté appel de cette décision.

*Arrêt*: l’appel est accueilli en partie.

Le juge a commis une erreur en qualifiant à plusieurs reprises la procédure déposée par l’intimé de demande de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. C’était une demande en vertu de l’article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, laquelle n’est pas une demande de contrôle judiciaire, encore qu’elle soit régie, sur le plan procédural, par les règles applicables à ces dernières. Ce recours s’apparente à une action. Ce recours cherche à vérifier le bien-fondé de la plainte, pas le bien-fondé du

The respondent and interveners argued that section 41 of the Act, under which “[t]he Government of Canada is committed to enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada”, gives the members of these minorities rights that are enforceable by the courts and that these rights, which are found in Part VII of the Act, are reviewable under subsection 77(1). The Court did not agree. The language of subsection 77(1) is clear and explicit. Parliament intended that only those complaints in respect of a right or duty under certain sections or parts of the Act could be the subject-matter of the remedy under Part X. Parliament did not intend to give the courts the power to interfere in the area of policies and commitments that is not usually within their jurisdiction. Therefore, the remedy under section 77 is limited to complaints based on the sections and parts listed in subsection 77(1), and Part VII is not one of those sections. The respondent and interveners also argued that section 41 creates a right or duty that is enforceable by the courts, in which case, absent the remedy under subsection 77(1) and through the operation of subsection 77(5), an application for judicial review could be brought under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Because the Judge appeared to have agreed to deal with a part of the application that he had before him that was addressed to Part IV of the Act as an application for judicial review in reference to a breach of Part VII of the Act, it was incumbent on the Court of Appeal to do so as well. Section 41 of the Act refers to a commitment by the federal government. It uses terms that do not evoke the notion of a legal obligation, in contrast to those used in other sections, and the marginal note accompanying the English text of section 41 reads “Government policy”. Also, while the sections or parts of the Act mentioned in subsections 77(1) or 82(1) refer to specific records, instruments or activities that are identified or identifiable, the sections and parts that are not mentioned in those subsections (such as Parts VI and VII) are addressed instead to long-term objectives the achievement of which depends on the existence of a political will. It is true that courts must generously construe the texts that confer language rights, but it is also important that these be rights to protect, not policies to define. In short, the respondent and interveners were asking that the Court amend section 41 of the Act and make mandatory what, on its face, is simply a policy commitment, and that the Court add to subsection 77(1) and section 82 the words “Part VII”. This would do violence not only to the text of the Act but also to the express and implied intention of Parliament to exclude these areas from judicial intervention. The debate over section 41 must be conducted in Parliament, not the Courts. Section 41 is declaratory of a commitment and does not create any right or duty that could at this point be enforced by the courts,

rapport de la commissaire et, le cas échéant, à assurer une réparation convenable et juste dans les circonstances.

L’intimé et les intervenantes soutiennent que l’article 41 de la Loi, en vertu duquel «le gouvernement fédéral s’engage à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada», confère aux membres de ces minorités des droits susceptibles d’être sanctionnés par les tribunaux et que ces droits qui se trouveraient dans la partie VII de la Loi donnent ouverture au recours prévu au paragraphe 77(1). La Cour a rejeté cet argument. Le texte du paragraphe 77(1) est clair et explicite. Le législateur a voulu que seules les plaintes visant une obligation ou un droit prévu à certains articles ou dans certaines parties de la Loi puissent faire l’objet du recours prévu dans la partie X. Le Parlement n’a pas voulu permettre aux tribunaux de s’ingérer dans le domaine de politiques et d’engagements qui n’est habituellement pas de leur ressort. Par conséquent, le recours prévu à l’article 77 est limité aux plaintes fondées sur les articles et parties énumérées au paragraphe 77(1) et la partie VII ne fait pas partie de ces articles. L’intimé et les intervenantes ont prétendu que l’article 41 créerait un droit ou une obligation susceptible d’être sanctionné par les tribunaux, auquel cas, à défaut du recours prévu au paragraphe 77(1) et de par le jeu du paragraphe 77(5), une demande de contrôle judiciaire pourrait être instituée en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Comme le juge semble avoir accepté de traiter une partie de la demande qu’il avait devant lui et qui visait la partie IV de la Loi comme une demande de contrôle judiciaire visant un manquement à la partie VII de la Loi, il incombe à la Cour d’en faire autant. L’article 41 de la Loi fait état d’un engagement du gouvernement fédéral. Il utilise des termes qui n’évoquent pas la notion d’une obligation légale, contrairement à ceux utilisés dans d’autres articles et la note marginale qui accompagne le texte anglais de l’article 41 se lit «Government policy». Alors que les articles ou parties de la Loi mentionnés aux paragraphes 77(1) ou 82(1) visent des documents, des actes ou des activités précises, identifiés ou identifiables, les articles et parties non mentionnés aux dits paragraphes (telles la partie VI et la partie VII) visent plutôt des objectifs à long terme dont la réalisation dépend de l’existence d’une volonté politique. Il est vrai que les tribunaux doivent interpréter avec générosité les textes qui confèrent ces droits, mais encore faut-il qu’il s’agisse de droits à protéger et non de politiques à définir. Bref, l’intimé et les intervenantes voudraient que la Cour modifie l’article 41 de la Loi et rende mandatoire ce qui, à sa face même, n’est qu’un engagement politique et que la Cour ajoute au paragraphe 77(1) et à l’article 82 les mots «partie VII». Ce serait là faire violence non seulement au texte de la Loi mais aussi à l’intention explicite et implicite du Parlement d’exclure ces champs de l’intervention judiciaire. C’est au Parlement que le débat relatif à l’article 41 doit se faire, pas devant les

by any procedure whatsoever.

Part IV (Communications with and Services to the Public) of the Act can be the source of a remedy exercised under subsection 77(1). The role of the judge who hears an application based on that section is to decide whether the complaint was justified at the time it was filed, not whether it is justified at the time of the trial. If the judge decides that the complaint was justified at the time it was filed, he must allow the application and then strive to define “such remedy as [the Court] considers appropriate and just in the circumstances”. In the present case, it was possible to conclude that the Agency reduced its services at Shippagan without concerning itself with the effect of this reduction on the right of the Francophone minority to receive these services in French and that the effect of the reduction in the services was to infringe the right that section 21 of the Act gives that minority. Thus, at the time the complaint was filed, it was justified, and as such, the Judge was right to allow the application, and the appeal should be dismissed in so far as the appellant was asking the Judge’s order be quashed in its totality.

As for the relief granted, under subsection 77(4) of the Act, the Court has very wide latitude as to the choice of the remedy “it considers appropriate and just in the circumstances”. The Judge’s reasons in relation to the remedies he adopted were much too summary to satisfy the standards subsequently laid down by the Supreme Court of Canada in *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, his order for relief was pronounced in an erroneous legal context since he based himself primarily on Part VII of the Act, which is not executory, and the order “would, if carried out, raise a number of uncertainties and difficulties”. The respondent’s evidence was quite thin, as it was mainly composed of general statements or declarations of principles that were unsupported by specific illustrations and that lamented the economic situation and the lack of jobs more than the violation of rights. The problems that were at the origin of the complaint have been resolved. There has been a serious consultation effort and some genuine progress in the provision of French-language services at Shippagan and in the Acadian peninsula. The violations that persist are so episodic that they are ill-suited to a judicial sanction of the scope sought by the respondent. Because the complaint was originally justified, the respondent was entitled in principle to some relief, if there is some remedy in addition to the award of costs that is appropriate and just in the circumstances. With respect to the respondent’s demand that the positions in Shippagan be restored, such a decision normally pertains to the executive branch of the government and the Court must be extremely prudent and require detailed

tribunaux. L’article 41 est déclaratoire d’un engagement et il ne crée pas de droit ou d’obligation susceptible en ce moment d’être sanctionné par les tribunaux, par quelque procédure que ce soit.

La partie IV de la Loi (Communication avec le public et prestation des services) peut être à la source d’un recours exercé en vertu du paragraphe 77(1) de la Loi. Le rôle du juge qui entend une demande fondée sur cet article est de décider si la plainte était fondée au moment où elle a été déposée, pas si elle est fondée au moment du procès. Si le juge décide que la plainte était bien fondée au moment où elle a été déposée, il doit accueillir la demande et alors s’employer à définir «la réparation qu’il estime convenable et juste eu égard aux circonstances». En l’espèce, il est permis de conclure que l’Agence a réduit ses services à Shippagan sans se préoccuper de l’effet de cette réduction sur le droit de la minorité francophone de recevoir ces services en français et que la réduction des services a eu comme effet de porter atteinte au droit que l’article 21 de la Loi reconnaît à cette minorité. Par conséquent, il s’ensuit que le juge a eu raison d’accueillir la demande puisqu’il était d’avis que la plainte était fondée au moment où elle avait été déposée et que l’appel devrait être rejeté dans la mesure où l’appelant demandait que l’ordonnance du juge soit cassée dans sa totalité.

Quant à la réparation accordée, en vertu du paragraphe 77(4) de la Loi, la Cour dispose d’une très grande latitude en ce qui a trait au choix de la réparation qu’elle «estime convenable et juste eu égard aux circonstances». Les motifs du juge relativement aux réparations qu’il a retenues sont beaucoup trop sommaires pour satisfaire aux normes établies dans *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’éducation)*, son ordonnance de réparation a été prononcée dans un contexte juridique erroné puisqu’il s’appuyait principalement sur la partie VII de la Loi, laquelle n’est pas exécutoire et l’ordonnance comporte «des incertitudes et des difficultés d’exécution». La preuve de l’intimé est bien mince, en ce qu’elle est surtout constituée de déclarations générales ou de principes qui ne sont pas appuyés d’illustrations concrètes et qui déplorent davantage la situation économique et le manque d’emplois que la violation de droits linguistiques. Les problèmes qui étaient à l’origine de la plainte ont été réglés. Il y a eu un effort sérieux de consultation mais aussi un progrès réel dans la dispense de services en français à Shippagan et dans la péninsule acadienne. Les violations qui perdurent sont à ce point épisodiques qu’elles se prêtent mal à une sanction judiciaire de l’ampleur de celle que recherchait l’intimé. La plainte ayant été à l’origine fondée, l’intimé a quand même droit, en principe, à une réparation, s’il en est une, outre l’attribution de dépens, qui soit convenable et juste eu égard aux circonstances. Quant à la demande de l’intimé que les postes à Shippagan soient rétablis, une telle décision relève normalement de la branche exécutive du gouvernement et la

evidence of both the actual needs of the public and the financial and organizational capacity of the federal institution before interfering in its internal governance. There was no such evidence in the case at bar. It was not established that the restoration of the positions at Shippagan would be an appropriate and just remedy in the circumstances. There was nothing concrete that could be ordered that would be useful to the respondent and enforceable by the courts. The only remedy available was to order that the Agency pay the costs of the respondent at first instance and on appeal.

Cour doit donc se montrer extrêmement prudente et exiger une preuve détaillée à la fois des besoins réels du public et de la capacité budgétaire et organisationnelle de l'institution fédérale avant de s'immiscer dans sa régie interne. Il n'y avait rien de tel en l'espèce. Il n'a pas été établi que le rétablissement des postes à Shippagan serait une réparation convenable et juste eu égard aux circonstances. Il n'est rien de concret qui puisse être ordonné qui soit utile au plaignant et passible de sanction judiciaire. Il n'y a aucune autre réparation que d'ordonner que l'Agence paie les dépens de l'intimé en première instance et en appel.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 16(3), 23.

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 300(b), Tarif B, column V.

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 13.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, preamble, ss. 2, 20, 21, 22, 31, 41, 42 (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27), 43 (as am. *idem*, s. 28), 44 (as am. *idem*, s. 29), 46, 58(1),(2), 60, 63(1),(3), 64(1), 65(1),(3), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183), 77, 78, 79, 80 (as am. *idem*, s. 182), 81, 82, 91.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Rogers v. Canada (Department of National Defence)* (2001), 201 F.T.R. 41 (F.C.T.D.); *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.) [as to scope of the remedy under subsection 77(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:

*Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.) [as to whether there was

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16(3), 23.

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 13.

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, préambule, art. 2, 20, 21, 22, 31, 41, 42 (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27), 43 (mod., *idem*, art. 28), 44 (mod., *idem*, art. 29), 46, 58(1),(2), 60, 63(1),(3), 64(1), 65(1),(3), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183), 77, 78, 79, 80 (mod., *idem*, art. 182), 81, 82, 91.

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 300b), tarif B, colonne V.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Rogers c. Canada (Ministère de la Défense nationale)* (2001), 201 F.T.R. 41 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.) [quant à la portée du recours prévu au paragraphe 77(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.

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 18 Admin. L.R. (3d) 243; 31 Admin. L.R. (3d) 174; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.) [quant à

an enforceable duty].

CONSIDERED:

*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 240 N.R. 244 (F.C.A.); *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; *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; *Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (Eng.); 56 O.R. (3d) 577 (Fr); 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.).

REFERRED TO:

*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1997] 1 F.C. 305; (1996), 122 F.T.R. 131 (T.D.); aff'd by (1998), 228 N.R. 124 (F.C.A.); *Côté v. Canada* (1994), 78 F.T.R. 65 (F.C.T.D.); *Duguay v. Canada* (1999), 175 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); *Rogers v. Canada (Correctional Service)*, [2001] 2 F.C. 586; (2001), 199 F.T.R. 196 (T.D.); *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 S.C.R. 789; (2004), 239 D.L.R. (4th) 253; 319 N.R. 379.

AUTHORS CITED

Braën, André and Mark Power. "The Enforcement of Language Rights" in Michel Bastarache, ed., *Language Rights in Canada*, 2nd ed. Cowansville (Que.): Éditions Yvon Blais, 2003.  
 Brun, Henri and Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd. Cowansville (Que.): Éditions Yvon Blais, 2002.  
 Canada. *Debates of the Senate*, 3rd Sess., 37th Parl., Vol. 141, No. 20, March 11, 2204.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham: Butterworths, 2002.

APPEAL from a decision of the Federal Court ([2004] 1 F.C.R. 136; (2003), 239 F.T.R. 178) allowing the respondent's application under section 77 of the *Official*

savoir s'il existe une obligation susceptible d'être sanctionnée par les tribunaux].

DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1999), 240 N.R. 244 (C.A.F.); *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; *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; *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 505 (Eng.); 56 O.R. (3d) 577 (Fr); 208 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (3d) 1; 89 C.R.R. (2d) 1; 153 O.A.C. 1 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1997] 1 C.F. 305; (1996), 122 F.T.R. 131 (1<sup>re</sup> inst.); conf. par (1998), 228 N.R. 124 (C.A.F.); *Côté c. Canada* (1994), 78 F.T.R. 65 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Duguay c. Canada* (1999), 175 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46; 194 F.T.R. 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Rogers c. Canada (Service correctionnel)*, [2001] 2 C.F. 586; (2001), 199 F.T.R. 196 (1<sup>re</sup> inst.); *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789; (2004), 239 D.L.R. (4th) 253; 319 N.R. 379.

DOCTRINE

Braën, André et Mark Power. «The enforcement of Language Rights» dans Michel Bastarache, dir., *Language Rights in Canada*, 2nd ed. Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 2003.  
 Brun, Henri et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 2002.  
 Canada. *Débats du Sénat*, 3<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> Lég., vol. 141, n<sup>o</sup> 20, 11 mars 2004.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham: Butterworths, 2002.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale ([2004] 1 R.C.F. 136; (2003), 239 F.T.R. 178) qui a accueilli la demande de l'intimé présentée en

*Languages Act*, setting aside the Agency's decision to transfer the positions of four seasonal workers from Shippagan to Shediac and granting the relief that it considered appropriate and just in the circumstances. Appeal allowed in part.

## APPEARANCES:

*Alain Préfontaine* for appellant.  
*Jean-Marc Gauvin* for respondent.  
*Pascale Giguère* for intervener The Commissioner of Official Languages.  
*Michel Doucet* for intervener La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Godin, Lizotte, Robichaud, Guignard*, Shippagan, New Brunswick, for respondent.  
*Office of the Commissioner of Official Languages* for intervener The Commissioner of Official Languages.  
*Patterson, Palmer*, Moncton, for intervener La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.

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

[1] DÉCARY J.A.: Subsection 58(2) of the *Official Languages Act* [R.S.C., 1985 (4th supp.), c. 31] (the Act) allows any "group" to bring a complaint before the Commissioner of Official Languages (the Commissioner). Relying on this provision, the Forum des maires de la Péninsule acadienne (the Forum or respondent), in October 1999, complained to the Commissioner that an administrative reorganization in New Brunswick by the Canadian Food Inspection Agency (the Agency) had been carried out to the detriment of the Francophone areas in the north of the province. The Forum specifically criticized the Agency for transferring four inspectors from the Shippagan office, in the Acadian peninsula, to the Shediac office located in the southeastern portion of the province, assigning the supervision of the food inspection office for the Acadian peninsula to a unilingual Anglophone

vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, annulé la décision de transférer les postes de quatre travailleurs saisonniers de Shippagan à Shédiac et a accordé la réparation estimée convenable et juste eu égard aux circonstances. Appel accueilli en partie.

## ONT COMPARU:

*Alain Préfontaine* pour l'appelante.  
*Jean-Marc Gauvin* pour l'intimé.  
*Pascale Giguère* pour l'intervenante la commissaire aux langues officielles.  
*Michel Doucet* pour l'intervenante La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelante.  
*Godin, Lizotte, Robichaud, Guignard*, Shippagan, Nouveau-Brunswick, pour l'intimé.  
*Commissariat aux langues officielles* pour l'intervenante la commissaire aux langues officielles.  
*Patterson, Palmer*, Moncton, pour l'intervenante La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Le paragraphe 58(2) de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31] (la Loi) permet à tout «groupe» de porter plainte devant la commissaire aux langues officielles (la commissaire). S'autorisant de ce paragraphe, le Forum des maires de la Péninsule acadienne (le Forum ou l'intimé), en octobre 1999, s'est plaint auprès de la commissaire de ce qu'une réorganisation administrative effectuée au Nouveau-Brunswick par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence) l'avait été au détriment des régions francophones du nord de la province. Le Forum reprochait plus précisément à l'Agence d'avoir transféré quatre inspecteurs du bureau de Shippagan, dans la péninsule acadienne, au bureau de Shédiac situé dans le sud-est de la province, d'avoir confié la supervision du bureau d'inspection des aliments pour la Péninsule acadienne à un gestionnaire unilingue

manager in the Blacks Harbour office and having constantly, since the early 1990s, reduced the number of employees in the Shippagan inspection division. The Forum argued that the decisions made by the Agency had an impact not only on the service to the public and the Agency's ability to comply with the right of the employees in the Shippagan office to work in French, but also on the economy of the region. The Forum also contended that the Agency's decisions reflected a trend toward the gradual erosion of the existing services that had developed in the region (A.B., Vol. 1, at page 46).

[2] The Commissioner investigated and, in July 2001, published an *Investigation Report on a complaint concerning the Canadian Food Inspection Agency's reorganization of its office in Shippagan, New Brunswick* (the first Report), from which I reproduce sections V "Conclusions and Recommendations", VI "Comments from the Agency", VII "Commissioner's Reaction", VIII "Comments from the Complainants" and IX "Commissioner's Reaction" (A.B., Vol. 1, at pages 53-60):

## V CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Our investigation allowed us to confirm the facts concerning the transfer of four employees and responsibility for inspection operations from the Shippagan office. We did not dwell on whether, from an administrative point of view, the Agency made the best decisions under the circumstances. In general, however, one could argue that there has been a constant reduction in the staff of the Shippagan inspection office, under both Fisheries and Oceans Canada and the Agency, and that the Agency's recent decisions were made without consulting the official language minority community.

Based on our investigation, we conclude that the Agency's decisions did not allow it to fully meet its obligations under Part IV of the OLA (services to the public). It may well be that the problems related to the delivery of services to the public predate the staff reductions at the Shippagan office and the change in the reporting relationship to the Blacks Harbour office. If that is the case, then the Agency's recent decisions have not remedied the situation.

In addition, the requirements of Part VII of the OLA (commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support their

anglophone du bureau de Blacks Harbour et d'avoir constamment diminué, depuis les années 1990, le nombre d'employés à la division de l'inspection de Shippagan. Le Forum soutenait que les décisions prises par l'Agence avaient un impact, non seulement sur le service au public et sur la capacité de l'Agence de respecter le droit des employés du bureau de Shippagan de travailler en français, mais aussi sur l'économie de la région. Le Forum soutenait également que les décisions de l'Agence reflétaient une tendance d'érosion graduelle des services en place qui se développait dans la région (D.A., vol. 1, à la page 46).

[2] La commissaire fit enquête et, en juillet 2001, publiait un *Rapport d'enquête sur une plainte concernant la réorganisation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à son bureau de Shippagan (Nouveau-Brunswick)* (le premier Rapport) dont je reproduis les sections V «Conclusions et recommandations», VI «Commentaires de l'Agence», VII «Réaction de la Commissaire», VIII «Commentaires des plaignants» et IX «Réaction de la Commissaire» (D.A., vol. 1, aux pages 53 à 60):

## V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Notre enquête nous a permis de confirmer les faits en ce qui concerne le transfert des quatre employés et la gestion des opérations d'inspection pour le bureau de Shippagan. Nous ne nous sommes pas attardés à tenter de justifier si les décisions prises par l'Agence, sur le plan administratif, étaient les meilleures qui soient dans les circonstances. D'une façon générale, on peut cependant avancer l'opinion qu'il y a eu une diminution constante des effectifs au bureau d'inspection de Shippagan, tant sous Pêches et Océans Canada que sous l'Agence, et que les récentes décisions de l'Agence ont été prises sans consulter la communauté minoritaire de langue officielle.

Notre enquête nous amène à conclure que les décisions prises par l'Agence ne lui permettent pas de satisfaire pleinement à ses obligations aux termes de la Partie IV de la LLO (service au public). Il se peut fort bien que les problèmes reliés à la prestation des services au public existaient avant la réduction du personnel au bureau de Shippagan et avant que ce bureau ne relève, hiérarchiquement, du bureau de Blacks Harbour. Si tel est le cas, il nous faut conclure que les récentes décisions de l'Agence n'ont pas permis de remédier à la situation.

De plus, les exigences renfermées dans la Partie VII de la LLO (engagement à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur

development) were ignored. Given the regional context and specific history of the Acadian peninsula, we feel that Part VII of the OLA, at the very least, created an obligation for the Agency to consult the official language minority community before it made the decisions that it did.

The Agency's decisions resulted in the disappearance of four federal government jobs from the Acadian peninsula, four well-paying, indeterminate-seasonal positions. We feel that the Agency's decisions were counter-productive. The two studies referred to in this report do not simply describe the situation. They also suggest possible solutions. One of these solutions is for the Acadian peninsula to attempt to diversify its economic base; government jobs are, at least in part the response to such diversification. The Gaudet report refers to the importance of the government sector in these terms: "[TRANSLATION] the occupational areas in health and social services, lodging and food services, and government services could play a larger role in the employment structure in the Acadian peninsula and would create a greater balance and, thereby, make employment in the region more stable."

The region's official language minority community believes that the Agency's decisions have serious consequences because, taken with other, previous decisions, they serve to weaken the local economic structure. These previous decisions include the closing of the Fisheries and Oceans microbiology laboratory in Shippagan, the constant reduction in the number of employees in the Shippagan office during the 1990s, the loss of Shippagan's status as a district office, the unemployment insurance reform and, in general, the on-going reduction in government jobs in rural regions.

The Gaudet report puts it in these terms: "[TRANSLATION] At the beginning of the decade, [...] more and more seasonal jobs and permanent jobs, once seen as an indicator of economic growth and health, were disappearing. The Acadian peninsula, among others, lost a number of stable, well-paying jobs in sectors such as health care, education, processing-plant management and sales. Obviously, the loss of government jobs at the same time as those in the fishery sector, had serious consequences for the communities." (Emphasis added.)

Given the conclusions we reached during our investigation, the Commissioner recommends that the Canadian Food Inspection

développement) ont été laissées pour compte. Étant donné le contexte régional et historique, particulier à la péninsule acadienne, il nous semble que la Partie VII de la LLO créait tout au moins pour l'Agence l'obligation de consulter la communauté minoritaire de langue officielle avant de prendre les décisions qu'elle a prises.

Les décisions de l'Agence se sont traduites par la disparition de quatre postes d'employés du gouvernement fédéral dans la péninsule acadienne, postes indéterminés-saisonniers et bien rémunérés. À notre avis, les décisions prises par l'Agence s'inscrivent à contre courant des efforts déployés. Les deux études dont nous avons fait état dans ce rapport ne font pas qu'exposer un problème. Elles présentent également des pistes de solutions. Parmi ces solutions, il y a celle pour la péninsule acadienne de chercher à diversifier sa base économique; les emplois reliés aux services gouvernementaux constituent, en partie du moins, la réponse à cette diversification. Le rapport Gaudet fait d'ailleurs référence à l'importance du secteur des emplois gouvernementaux en ces termes: «[...] les secteurs d'emplois dans les industries de services de soins de santé et sociaux, de l'hébergement et de la restauration, et des services gouvernementaux pourraient faire meilleure figure dans cette structure de l'emploi dans la péninsule acadienne et serviraient à mieux équilibrer et rendre par le fait même plus stables les emplois dans la région».

La communauté de langue officielle minoritaire de la région croit que les décisions prises par l'Agence sont lourdes de conséquence parce qu'elles s'ajoutent à d'autres décisions déjà prises qui, combinées les unes aux autres, affaiblissent la structure économique locale. Parmi ces autres décisions, on peut citer celle de procéder à la fermeture du laboratoire de microbiologie de Pêches et Océans Canada à Shippagan, la réduction constante du nombre d'employés dans le bureau de Shippagan depuis les années 1990, la perte du statut de ce bureau, qui a déjà bénéficié du statut de bureau de district, la réforme de l'assurance-chômage et, d'une façon générale, la réduction continue des emplois gouvernementaux dans les régions rurales.

Le rapport Gaudet en fait état en ces termes: [...] Au début de la décennie, «[...] de plus en plus on voyait disparaître les emplois saisonniers et les emplois permanents, autrefois vus comme un indice de croissance et de santé économique. En autres (*sic*), la Péninsule Acadienne a perdu plusieurs emplois stables et bien rémunérés dans les secteurs de soins de santé, de l'enseignement, de la gestion d'usines de transformation, de la vente, etc. . . Évidemment, la diminution des emplois gouvernementaux, en même temps que celle du secteur des pêches, a eu des conséquences importantes sur les communautés.» (Le soulignement est le nôtre.)

Étant donné les conclusions auxquelles nous sommes arrivés lors de notre enquête, la Commissaire recommande à l'Agence

Agency, within six months following the publication of this report:

1. review the delivery of inspection services in the Acadian peninsula to ensure they are offered and made available in both official languages, in accordance with the requirements of Part IV of the *Official Languages Act* (OLA);
2. ensure that all decisions regarding the delivery of these services support the development of the Francophone community and the recognition and use of French to the full extent of its mandate, in accordance with Part VII of the OLA;
3. revise its national Official Languages Policy to take account of the government's commitment as set out in Part VII of the OLA.

## VI COMMENTS FROM THE AGENCY

From the outset, the Agency said that it agreed with the recommendations made in the preliminary report and it intended to take the necessary measures to comply with the provisions of Part VII of the OLA.

In the section pertaining to the amalgamation of inspection services, the Agency would have liked us to present the staff cuts at Fisheries and Oceans Canada during the 1990s in the context of that period, that is, at a time when the federal government had begun a major staff reduction exercise throughout the federal administration, which was felt not only at Fisheries and Oceans Canada, but in all federal institutions throughout the country.

Moreover, the Agency does not agree with the position stated in the report that the decision to transfer employees was based primarily on an analysis of one activity sector, namely, inspection in the fisheries sector. The Agency maintains that the other inspection sectors were considered before the employees being transferred raised this point. The Agency also maintains that, contrary to the opinion stated in the report, there was some consultation with representatives of the official language community and with the *Forum des Maires de la péninsule acadienne*, because the Agency received no fewer than 15 pieces of correspondence from various organizations (municipalities, chambers of commerce, businesses) from April to August 1999, all expressing their concerns about its decisions affecting the Shippagan office.

As regards service to the public, the Agency insists that in spite of the reduction in the number of inspectors at the Shippagan office, it is still fully able to provide services in both official

canadienne d'inspection des aliments, dans les six mois suivant la publication de ce rapport, de:

1. revoir la prestation des services d'inspection dans la péninsule acadienne de telle sorte qu'ils soient offerts et disponibles dans les deux langues officielles, conformément aux exigences de la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles* (LLO);
2. s'assurer que toute décision reliée à la prestation de ces services a pour effet d'appuyer le développement de la communauté francophone et la reconnaissance et l'usage du français dans la pleine mesure de son mandat, conformément à la Partie VII de la LLO;
3. réviser sa politique nationale sur les langues officielles pour qu'elle tienne compte de l'engagement du gouvernement énoncé à la Partie VII de la LLO.

## VI COMMENTAIRES DE L'AGENCE

D'entrée de jeu, l'Agence dit souscrire aux recommandations du rapport préliminaire et compte mettre en place les mesures nécessaires afin de se conformer aux dispositions de la Partie VII de la LLO.

Dans la section portant sur le fusionnement des services d'inspection, l'Agence aurait souhaité que l'on situe la réduction des effectifs de Pêches et Océans Canada, dans les années 1990, dans un contexte propre à son époque, à savoir que le gouvernement fédéral avait entamé une réduction majeure des effectifs de tout l'appareil fédéral, réductions qui se sont faites sentir non seulement chez Pêches et Océans Canada mais dans toutes les institutions fédérales et partout au pays.

Par ailleurs, l'Agence n'est pas d'accord avec le point de vue exprimé dans le rapport selon lequel leur décision de transfert des employés repose principalement sur l'analyse d'un secteur d'activités, soit l'inspection dans le secteur de la pêche. L'Agence fait valoir que les autres secteurs de l'inspection avaient été pris en compte avant que les employés visés par le transfert ne le leur demande. L'Agence soutient également que, contrairement au point de vue énoncé dans le rapport, il y a eu consultation dans une certaine mesure avec les représentants de la communauté de langue officielle et avec le *Forum des maires de la péninsule acadienne* en ce sens qu'elle a reçu entre les mois d'avril et août 1999, pas moins de 15 pièces de correspondances provenant de différentes organisations (municipalités, chambres de commerce, entreprises) faisant toutes état de leurs préoccupations vis-à-vis les décisions de l'Agence concernant le bureau de Shippagan.

Au chapitre du service au public, l'Agence insiste pour faire valoir qu'en dépit de la réduction du nombre d'inspecteurs au bureau de Shippagan, elle est pleinement en mesure d'assurer

languages through the five inspectors who still work there. These inspectors have divided up the work that had been done by the indeterminate seasonal employees whose positions were cut.

As to the implementation of the recommendation pertaining to Part VII of the OLA, the Agency would like to obtain clarification on how to comply with this part of the OLA. It also questions whether this recommendation is applicable to all future decisions or whether it applies also to the decision that was the subject of this investigation report.

## VII COMMISSIONER'S REACTION

It is true, as the Agency stated, that the federal government undertook a major budget reduction and downsizing exercise in the federal administration in the 1990s. However, the objective of our report was not to present in detail the impact of these cuts on the government as a whole. Our objective was above all to highlight how these cuts affected the particular office that was the subject of this complaint.

We maintain our finding that the Agency's decision was based primarily on an analysis of one activity sector, inspection in the fisheries sector.

According to the documentation at our disposal, it appeared that the cost-benefit analysis of other inspection sectors was made after the decision to relocate employees.

We also maintain our finding concerning the lack of consultation when the Agency made the decision. The fact that the Agency received several letters from various groups (municipalities, chambers of commerce, businesses) does not in our view constitute a consultation process because there was no discussion or exchange with the signatories of these letters before the decision was made.

As regards service to the public, the report sought to highlight the fact that some of the Agency's inspection services in the Acadian peninsula were provided by unilingual Anglophone employees regardless of the linguistic preference of the users of these services. The fact that the Shippagan office still exists and has five bilingual inspectors on staff does not in any way alter this situation, since some inspection services are provided by employees outside this office. We considered it important to point out that the assignment of inspection services amongst employees may have resulted in shortcomings with regard to service to the public, prior to the relocation of the employees from the Shippagan office.

la prestation des services dans les deux langues officielles grâce à la présence des cinq inspecteurs qui sont toujours en poste. Ceux-ci se sont partagés les tâches qui étaient accomplies par les employés indéterminés-saisonniers de qui les postes ont été retranchés.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation portant sur la Partie VII de la LLO, l'Agence voudrait obtenir des clarifications quant à la façon de se conformer à cette partie de la LLO. Elle se demande, par ailleurs, si cette recommandation s'applique pour toutes décisions futures ou s'il faut en tenir compte pour la décision qui a fait l'objet de ce rapport d'enquête.

## VII RÉACTION DE LA COMMISSAIRE

Il est vrai, comme le fait valoir l'Agence, que le gouvernement fédéral a procédé à un exercice de compression budgétaire et de réduction de l'appareil fédéral dans les années 1990. Toutefois, l'objectif de notre rapport n'était pas de faire ressortir en détails l'impact de ces réductions sur tout l'appareil gouvernemental. Notre objectif était surtout de mettre en lumière de quelle façon ces compressions avaient particulièrement affecté le bureau visé par la plainte.

Nous maintenons notre constatation selon laquelle la décision de l'Agence repose principalement sur l'analyse d'un secteur d'activités, soit l'inspection dans le secteur de la pêche. Selon la documentation à notre disposition, il appert que l'analyse coûts-bénéfices des autres secteurs de l'inspection ait été faite après que la décision de relocalisation des employés ait été prise.

Nous maintenons également notre constatation en ce qui a trait à l'absence de consultation au moment de la prise de décision de l'Agence. Le fait que l'Agence ait reçu plusieurs lettres provenant de différents groupes (municipalités, chambres de commerce, entreprises) ne constituent pas, à notre point de vue, un processus de consultation car il n'y a pas eu de discussions et d'échanges avec les signataires de ces lettres avant la prise de décision.

Au chapitre du service au public, le rapport a voulu faire ressortir que certains services d'inspection de l'Agence, dans la péninsule acadienne, étaient livrés par des employés unilingues anglophones sans égard à la préférence linguistique des usagers de ces services. Le fait que le bureau de Shippagan soit toujours en place et bénéficie de la présence de cinq inspecteurs bilingues ne changent rien à cette situation, puisque certains services d'inspection sont assurés par des employés de l'extérieur de ce bureau. Nous avons tenu à préciser que la répartition des services entre les employés présentait possiblement des lacunes au chapitre du service au public, avant la relocalisation des employés du bureau de Shippagan.

Finally, as to the implementation of Section 41 of the OLA, we would be pleased to contribute as much as possible to the development of the Agency's action plan and representatives from the Office of the Commissioner are available to meet with the Agency's officials in this regard at a suitable time.

### VIII COMMENTS FROM THE COMPLAINANTS

The complainants maintain that the investigation addressed the issues and that they are well covered in the report. They note that some aspects of the report could have been more descriptive in order to provide further insight.

With regard to the amalgamation of inspection services, the complainants defend the view that the North of the province is at a disadvantage as compared to the South in terms of the number of employees and quality of service. They state that the office in Shippagan is the one with the longest coast to be inspected, that it is in a region with the highest concentration of fishing operations and that it is the region with the greatest number of fishermen and aquaculturists in New Brunswick. This office nevertheless has the fewest number of employees.

As regards the restructuring of the Agency, the complainants question the Agency's decision to cut the number of employees at the Shippagan office primarily on the basis of a review of activities and the decline in the fisheries sector. They maintain that this decline occurred not only in northern New Brunswick, but throughout the Maritimes and the Gaspé area. In their opinion, this argument does not justify a staff cut in Shippagan, especially since the fisheries industry has experienced significant growth in the Acadian peninsula since 1997. They also add that the Agency underestimated the importance of inspection work done in all other sectors of industrial activity in the region. They state that the peat moss industry in the northern part of the province represents 80% of provincial production, not to mention an unprecedented boom in the agri-food sector. The complainants also believe that the costs billed to service users give users the right to state their views and to examine the restructuring decisions affecting them. Lastly, they question why the restructuring exercise affected the Shippagan office only.

As to the institution's obligations regarding language of service, the complainants question why the Shippagan office should report to the Blacks Harbour office, the office that is the farthest away from the Acadian peninsula. They also note that it is unacceptable that the Acadian peninsula should receive inspection services from unilingual Anglophone inspectors, which forces people on the peninsula to use English.

Finalement, pour ce qui est de la mise en œuvre de l'article 41 de la LLO, il nous fera plaisir de participer, dans toute la mesure du possible, à l'élaboration du plan d'action de l'Agence et des représentants du Commissariat sont disposés à rencontrer les représentants de l'agence à ce sujet lorsque ceux-ci le jugeront opportun.

### VIII COMMENTAIRES DES PLAIGNANTS

Les plaignants sont d'avis que l'enquête couvre le sujet et que la problématique est bien décrite dans le rapport. Ils font valoir que certains aspects du rapport auraient pu être plus descriptifs, afin d'apporter un éclairage supplémentaire.

Au chapitre du fusionnement des services d'inspection, les plaignants défendent l'opinion selon laquelle le Nord de la province est désavantagé par rapport au Sud; désavantagé en termes de nombre d'employés et en termes de qualité de service. Ils font valoir que le bureau de Shippagan est celui qui a le plus long littoral à inspecter, qu'il est situé dans la région où il y a la plus grande concentration d'engins de pêche, et que c'est la région où il y a le plus de pêcheurs et d'aquaculteurs au Nouveau-Brunswick. En dépit de cette réalité, c'est le bureau qui a le moins d'employés.

Au chapitre de la réorganisation de l'Agence, les plaignants mettent en doute la décision de l'Agence de réduire le nombre d'employés au bureau de Shippagan en se basant principalement sur la revue des activités en fonction du déclin dans le secteur des pêches. Ils font valoir que ce déclin ne s'est pas fait seulement dans le Nord du Nouveau-Brunswick, mais partout dans les Maritimes et en Gaspésie. Selon eux, cet argument ne justifie pas une diminution du personnel à Shippagan, d'autant plus que l'industrie de la pêche connaît un essor important dans la péninsule acadienne depuis 1997. Ils ajoutent également que l'Agence a sous-estimé l'importance du travail d'inspection dans tous les autres secteurs d'activités industrielles de la région. L'industrie de la tourbe dans le nord de la province, précisent-ils, représente 80 p.cent de la production provinciale sans compter une effervescence sans précédent du côté de l'agro-alimentaire. Les plaignants estiment également que les coûts facturés aux utilisateurs des services leur donnent un droit de parole et un droit de regard quant aux décisions de réorganisation qui les concernent. Finalement, ils se demandent pourquoi la réorganisation a [a]ffecté uniquement le bureau de Shippagan.

En ce qui a trait aux obligations de l'institution au chapitre de la langue de service, les plaignants se demandent pourquoi le bureau de Shippagan doit relever hiérarchiquement de celui de Blacks Harbour, le bureau qui est le plus éloigné de la péninsule acadienne. Ils font également valoir qu'il leur semble inacceptable que la péninsule acadienne bénéficie de services d'inspection par des inspecteurs unilingues anglophones, ce qui oblige les gens de la péninsule à utiliser l'anglais.

In conclusion the complainants stated that the recommendations were too vague and therefore could easily be circumvented.

## IX COMMISSIONER'S REACTION

The complainants' comments show that they would have liked the report to stress more clearly the potential disparities resulting from the way the Agency's services are offered in the various parts of New Brunswick, and from the location of Agency offices and staffing levels in this province. While their views are highly relevant, we did not pursue the investigation along the lines of the concerns the complainants expressed when they filed their complaint. For one thing, this would not in any way have altered our conclusions and, moreover, it would have meant delving into administrative considerations.

The investigation was essentially designed to allow us to determine whether the Agency had met its commitments under Part VII of the OLA in its decisions. We concluded that it had not. Since the Agency agreed with this conclusion, it must now comply with the scope of Part VII. The complainants' comments and the content of our investigation report will no doubt be useful to the Agency in devising its action plan, which will obviously be developed in order to meet the commitments set out in Part VII of the OLA.

As to the recommendations themselves, the requirements of the OLA must not be confused with the right of managers to manage federal institutions. It is difficult for us to enter into greater detail in our recommendations without becoming involved in administrative decision-making. Using the explanations and the report presented, the Canadian Food Inspection Agency must now develop solutions that will allow it to comply with the recommendations made in this investigation report. We will conduct a follow-up at a later date to determine the extent to which they have been implemented.

[3] On September 28, 2001, the Forum filed in the Federal Court [TRANSLATION] "an application under section 77 of the *Official Languages Act*" (A.B., Vol. 1, at page 39).

[4] The purpose of the application was the following (A.B., Vol. 1, at page 41):

[TRANSLATION]

(a) The reestablishment in the town of Shippagan, New Brunswick, of the seasonal inspectors positions

Les plaignants ont finalement soutenu que les recommandations étaient trop vagues et par conséquent, seraient faciles à contourner.

## IX RÉACTION DE LA COMMISSAIRE

Il ressort des commentaires des plaignants qu'ils auraient souhaité que le rapport fasse davantage ressortir les disparités pouvant exister quant à la façon dont les services de l'Agence sont offerts dans les différentes régions du Nouveau-Brunswick, et quant à la répartition des bureaux et des effectifs de l'Agence dans cette province. Bien que leur point de vue soit fort légitime, compte tenu des préoccupations qu'ils ont fait valoir en déposant leur plainte, il nous a semblé inapproprié d'orienter l'enquête sur ce plan. D'une part, cela n'aurait en rien modifié les conclusions auxquelles nous sommes arrivés. D'autre part, c'eût été entrer dans des considérations de nature administrative.

Essentiellement, l'enquête devait nous permettre de déterminer si l'Agence, dans le cadre des décisions qu'elle a prises, avait satisfait à ses engagements aux termes de la Partie VII de la LLO. Nous sommes arrivés à la conclusion que tel n'était pas le cas. Cette conclusion ayant été acceptée par l'Agence, celle-ci devra maintenant tenir compte de la portée de la Partie VII. Les commentaires des plaignants, tout comme le contenu de notre rapport d'enquête, serviront sans doute à l'Agence dans l'établissement de son plan d'action qui sera manifestement élaboré afin de satisfaire aux engagements renfermés à la Partie VII de la LLO.

En ce qui concerne les recommandations elles-mêmes, nous croyons qu'il ne faut pas confondre les exigences de la LLO et le droit de gestion qu'ont les gestionnaires des institutions fédérales. Il nous a semblé difficile d'aller plus en détails dans nos recommandations sans empiéter sur le terrain de la prise de décisions administratives. Fort des explications et du rapport qui lui est présenté, c'est maintenant à l'Agence canadienne d'inspection des aliments de développer les solutions qui lui permettront de se conformer aux recommandations formulées dans ce rapport d'enquête. Nous en ferons éventuellement le suivi afin de vérifier l'état de leur mise en œuvre.

[3] Le 28 septembre 2001, le Forum déposait en Cour fédérale «une demande en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*» (D.A., vol. 1, à la page 39).

[4] L'objet de la demande était le suivant (D.A., vol. 1, à la page 41):

a) Le rétablissement à la ville de Shippagan, Nouveau-Brunswick, des postes d'inspecteurs saisonniers

transferred by the respondent to the town of Shediac, New Brunswick, in the fall of 1999;

- (b) That the four individuals affected by this transfer may be reinstated in their positions in the town of Shippagan if they so desire, with the same conditions they would have had were it not for the transfer;

[5] The grounds of the application were as follows (A.B., Vol. 1, at page 41):

[TRANSLATION]

- (a) The transfer in question was made without taking into account the applicant's obligations under Part IV of the *Official Languages Act*;
- (b) The respondent is not complying in the Acadian Peninsula with its obligations under Part IV of the *Official Languages Act*;
- (c) The transfer in question represents an unlawful exercise of the respondent's discretion.

[6] The hearing on the application in the Federal Court was to begin on January 7, 2003. It was adjourned to March 24, 2003, in the following words (A.B., Vol. 2, at pages 415-416):

[TRANSLATION]

In view of the provisions of section 77(4) of the *Official Languages Act*;

In view of the fact that the Court does not have at hand all of the necessary particulars and that it is in the interest of Justice and the parties that the evolution of the case since the initial decision of the respondent that is the subject matter of this application for judicial review be examined closely;

In view of the consent of the parties;

#### THE COURT ORDERS:

- (1) that the hearing be adjourned to March 24, 2003, at 11:00 a.m. (Ottawa time); the parties will be heard by conference call from Ottawa.
- (2) that the parties have agreed to meet by March 24, 2003 to assess the progress achieved, if any, and to contemplate the remedies they consider appropriate and just, where applicable; and to examine the need to present any additional evidence in a later hearing that is set down for May 14, 2003 at 9:30 a.m. at Fredericton, New Brunswick, to conclude the hearing.

transférés par le défendeur à la ville de Shédiac, Nouveau-Brunswick à l'automne 1999;

- b) La possibilité pour les quatre individus touchés par ce transfert de réintégrer leur poste à la ville de Shippagan s'ils le désirent et ce avec les mêmes conditions qu'ils auraient eues n'eut été du transfert;

[5] Les motifs de la demande étaient les suivants (D.A., vol. 1, à la page 41):

- a) Le transfert en question a été effectué sans tenir compte des obligations du demandeur en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*;
- b) Le défendeur ne respecte pas, dans la Péninsule Acadienne, ses obligations prévues à la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*;
- c) le transfert en question représente un exercice illégal de la discrétion du défendeur.

[6] L'audition de la demande en Cour fédérale devait commencer le 7 janvier 2003. Elle fut ajournée au 24 mars 2003 dans les termes suivants (D.A., vol. 2, aux pages 415 et 416):

Considérant les dispositions de l'article 77(4) de la *Loi sur les langues officielles*;

Considérant que la Cour n'a pas en main toutes les données nécessaires et qu'il est dans l'intérêt de la Justice et des parties que soit examinée avec attention l'évolution du dossier depuis la décision initiale de la défenderesse qui est l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire;

Considérant le consentement des parties;

#### LA COUR ORDONNE:

- 1) que l'audition soit ajournée au 24 mars 2003 à 11h00 a.m. (heure d'Ottawa); les parties seront entendues par conférence téléphonique à partir d'Ottawa.
- 2) que les parties ont accepté de se rencontrer d'ici le 24 mars 2003 pour évaluer les progrès réalisés, s'il y a lieu, et envisager les réparations qu'elles estiment convenables et justes, le cas échéant; et pour examiner la nécessité de présenter une preuve additionnelle lors d'une audition ultérieure qui est fixée au 14 mai 2003 à 9h30 à Fredericton, Nouveau-Brunswick, pour terminer l'audition.

[7] In March 2003, the Commissioner published a "follow-up report" (the follow-up Report) that she sent to the parties for their comments. In relation to her first recommendation, the one that interests us, she concluded as follows (A.B., Vol. 2, at pages 472-473):

Our investigation revealed that the Agency did not always respect the language preference of its clients. Some inspection services were provided in the area served by the Shippagan office by unilingual Anglophone inspectors, with no regard for the language preference of those using these services. On the other hand, clients who wished to be served in French sometimes had to speak in English when calling certain Agency offices other than at Shippagan. We saw for ourselves during the investigation the absence of service in French at the Blacks Harbour office. In order to remedy the situation, the Agency essentially took action in two areas: job training and language training.

The Agency developed a job training plan for its inspectors at the Shippagan office, with the objective of ensuring that all inspection services in the region could be provided in the future by staff at this office. This training plan was intended to ensure that Shippagan staff was certified to conduct inspection activities it was not authorized to do at the time of our investigation, in order to avoid having to call upon unilingual Anglophone inspectors from other regions. In February 2003 the training was complete, except for one person, and certain certification examinations were scheduled for June. The Agency assured us in any case that, in the meantime, staff at the Shippagan office could conduct the necessary inspections in its territory, except that the inspections would be supervised by certified staff from other regions. Checks with recipients of Agency services tend to show that the situation with respect to services in French for the region served by the Shippagan office has not been completely corrected. We hope that services in French will be adequate when the necessary certifications for staff at the Shippagan office and language training of staff at Blacks Harbour are complete.

Only one type of inspection will continue to be provided by staff from outside the Shippagan territory: inspection of seed potato fields. These inspections will continue to be conducted by a bilingual inspector from Grand-Sault, given the low demand for this type of service and the complex training required.

[7] En mars 2003, la commissaire publiait un «Rapport de suivi» (le Rapport de suivi) qu'elle faisait parvenir aux parties afin d'obtenir leurs commentaires. Elle concluait comme suit, relativement à sa première recommandation, qui est celle qui nous intéresse (D.A., vol. 2, aux pages 472 et 473):

Il était ressorti de notre enquête que l'Agence ne respectait pas en tout temps la préférence linguistique de sa clientèle. Certains services d'inspection étaient livrés dans le territoire desservi par le bureau de Shippagan par des inspecteurs et inspectrices unilingues anglophones sans égard à la préférence linguistique des personnes utilisant ces services. À l'opposé, de la clientèle désirant être servie en français devait parfois parler anglais en appelant certains bureaux de l'Agence, ailleurs qu'à Shippagan. Nous avons nous-même constaté lors de l'enquête l'absence de services en français au bureau de Blacks Harbour. Afin de corriger la situation, l'Agence a essentiellement agi sur deux fronts, soit sur celui de la formation professionnelle et sur celui de la formation linguistique.

L'Agence a développé un plan de formation professionnelle pour ses inspecteurs et inspectrices du bureau de Shippagan, avec l'objectif que l'ensemble des services d'inspection de la région puisse dorénavant être assuré par le personnel de ce bureau. Ce plan de formation visait l'accréditation du personnel de Shippagan pour des activités d'inspection qu'il n'était pas autorisé à faire au moment de notre enquête, afin d'éviter de recourir à des inspecteurs et des inspectrices unilingues anglophones provenant d'autres régions. En février 2003, la formation est terminée à l'exception de celle d'une personne et certains examens d'accréditations sont prévus en juin. L'Agence nous assure tout de même, qu'entre temps, le personnel du bureau de Shippagan peut procéder aux inspections nécessaires sur son territoire sauf qu'il le fait sous la surveillance de personnes accréditées d'autres régions. Les vérifications faites auprès de bénéficiaires des services de l'Agence tendent à démontrer que la situation, au chapitre de la prestation des services en français pour la région desservie par le bureau de Shippagan, n'est pas encore totalement corrigée. Nous espérons que le service en français sera adéquat lorsque les accréditations nécessaires au personnel du bureau de Shippagan et la formation linguistique du personnel de Blacks Harbour sera complétée.

Un seul secteur d'inspection continuera d'être assuré par du personnel provenant de l'extérieur du territoire de Shippagan et c'est celui de l'inspection des champs de pomme de terre de semence. Cette inspection continuera d'être assurée par un inspecteur ou inspectrice bilingue de Grand-Sault compte tenu de la faible demande pour ce genre de service et de la complexité de la formation requise.

With respect to language training, the Agency has developed a training plan for the Director and the Administrative Assistant at the Blacks Harbour office so that this office can eventually provide services in French. At the time our preliminary report was issued, the Agency was still unable to guarantee that this office could provide services in French. Therefore, telephone calls that inspectors at the Shippagan office are unable to take are transferred to the Fredericton office. This administrative measure will be in place until at least September 2003, since the language training plan presented does not provide for the office manager to reach Level C in French-language proficiency before this date.

Although we could conclude that the Agency has taken positive measures to correct the lack of service in French at the Blacks Harbour office, we must admit that it is taking a long time to remedy the situation.

The Agency has also informed us that it intends to consult its clients served by the Shippagan office in order to measure client satisfaction with respect to service delivery in the language of their choice. This consultation should take place in March 2003. We believe this is an excellent initiative that will allow the Agency to refocus its efforts, if necessary, if it notices certain deficiencies in this area.

In summary, by training its staff at the Shippagan office to conduct practically all the inspection services in its territory, the Agency will have remedied one part of the deficiencies we observed with respect to the delivery of services in French. Nonetheless, the Agency has not taken the required measures in the appropriate time frames to address the lack of service provided in French at the Blacks Harbour office.

Extent to which recommendation 1 has been implemented: *partially implemented.*

Her general conclusion was as follows (A.B., Vol. 2, at page 476):

The Commissioner has come to the conclusion that the Agency has made progress in implementing her recommendations, but none of them have been implemented in a fully satisfactory manner.

As for the first recommendation pertaining to service to the public, the Agency has reacted too slowly in implementing it. We feel that the Agency has had enough time since the final report was issued to fully correct the situation.

Au chapitre de la formation linguistique, l'Agence a développé un plan de formation pour le directeur et pour l'adjointe administrative du bureau de Blacks Harbour afin que ce bureau puisse éventuellement assurer la prestation des services en français. Au moment de la parution de notre rapport préliminaire, l'Agence ne peut encore garantir la prestation des services en français à ce bureau. Ainsi, les appels téléphoniques que les inspecteurs et inspectrices du bureau de Shippagan ne peuvent prendre, sont acheminés au bureau de Fredericton. Il s'agit là d'une mesure administrative qui sera en place au moins jusqu'en septembre 2003, car le plan de formation linguistique présenté ne prévoit pas que le directeur du bureau atteigne le niveau C de compétence linguistique en français avant cette date. Bien que l'on puisse conclure à des mesures positives prises par l'Agence pour corriger l'absence de services en français au bureau de Blacks Harbour, force nous est également de constater la lenteur de l'organisme à corriger la situation.

Finalement, l'Agence nous a informés de son intention de mener une consultation auprès de sa clientèle desservie par le bureau de Shippagan dont l'objectif est de mesurer son degré de satisfaction vis-à-vis la prestation des services dans la langue de leur choix. Cette consultation doit prendre place en mars 2003. Cela nous semble une excellente initiative qui permettra à l'Agence, au besoin, d'ajuster son tir si elle constatait certaines déficiences à ce chapitre.

Somme toute, en formant son personnel du bureau de Shippagan pour la quasi totalité des services d'inspection de ce territoire, l'Agence aura remédié à un volet des lacunes que nous avons constatées dans la prestation des services en français. Néanmoins, l'Agence n'a pas pris les mesures nécessaires, dans des délais appropriés, pour régler la question de l'absence de prestation de services en français au bureau de Blacks Harbour.

Degré de mise en œuvre de la recommandation 1: *partiellement mise en œuvre.*

Sa conclusion générale était la suivante (D.A., vol. 2, à la page 476):

La commissaire arrive à la conclusion que l'Agence a progressé dans la mise en œuvre de ses recommandations, mais aucune d'entre elles n'a été mise en œuvre de façon totalement satisfaisante.

En ce qui concerne la première recommandation, soit celle qui porte sur la prestation des services au public, l'Agence a réagi trop lentement pour la mettre en œuvre. Il nous semble que le temps mis à sa disposition depuis la sortie du rapport final aurait dû permettre à l'Agence de corriger la situation de façon totalement adéquate.

[8] On March 24, 2003, the Court granted a new adjournment (A.B., Vol. 2, at pages 417-419):

[TRANSLATION]

The parties were heard in a conference call on March 24, 2003, at 11:00 a.m. The parties reported to the Court on the progress in the case.

Pursuant to the order of adjournment made on January 7, 2003, the parties were unable to submit to the Court the remedies that they consider appropriate and just in this case.

The parties agreed that it was necessary to present additional evidence, which can be argued at a later hearing.

It appears that the Commissioner of Official Languages has issued an interim follow-up report and that each of the parties is to reply to it.

The parties submitted to the Court that the date of May 14, 2003 was somewhat premature in view of the circumstances.

**IN VIEW OF** the consent of the parties:

**THE COURT ORDERS THAT:**

1. The hearing be adjourned to May 26, 2003, at 5:00 p.m. Atlantic time;
2. The parties will be heard by conference call from Vancouver;
3. Meanwhile, the parties will exchange supplementary affidavit evidence and proceed with examinations on affidavits, if necessary, by May 14, 2003;
4. The parties will continue their discussions between now and May 26, 2003, to assess the progress made, where applicable, and contemplate the remedies they consider appropriate and just in the circumstances.
5. In any event, a later hearing is set down for June 25, 2003, at 9:30 a.m., at Fredericton, New Brunswick, to complete and conclude the hearing.

[9] In May 2003, the Commissioner published a "final follow-up Report". She summarizes as follows the comments issued by the Forum (A.B., Vol. 2, at page 517):

The representative of the Forum des maires de la péninsule [*sic*] acadienne said he was generally satisfied with the content

[8] Le 24 mars 2003, la Cour accordait un nouvel ajournement (D.A., vol. 2, aux pages 417 à 419):

Les parties sont entendues en conférence téléphonique en date du 24 mars 2003 à 11h00. Les parties font rapport à la Cour de l'état d'avancement du dossier.

Suivant l'ordonnance d'ajournement rendue le 7 janvier 2003, les parties ne sont pas en mesure de représenter au tribunal les réparations qu'elles estiment convenables et justes dans le présent dossier.

Les parties ont convenu qu'il était nécessaire de présenter une preuve additionnelle, laquelle pourra être débattue lors d'une audition ultérieure.

Il appert que le Commissaire aux langues officielles a émis un rapport de suivi intérimaire et que les parties doivent y répondre de part et d'autre.

Les parties ont représenté à la Cour que la date du 14 mai 2003 était un peu prématurée, compte tenu des circonstances.

**CONSIDÉRANT** le consentement des parties:

**LA COUR ORDONNE QUE:**

1. L'audition soit ajournée au 26 mai 2003, à 17h00, heure de l'Atlantique;
2. Les parties seront entendues par conférence téléphonique à partir de Vancouver;
3. Entre temps, les parties vont échanger la preuve supplémentaire par affidavits et procéder aux interrogatoires sur affidavits, s'il y a lieu, d'ici au 14 mai 2003;
4. Les parties vont continuer leurs discussions d'ici le 26 mai 2003 pour évaluer les progrès réalisés, s'il y a lieu, et envisager les réparations qu'elles estiment convenables et justes, le cas échéant.
5. En tout état de cause, une audition ultérieure est fixée au 25 juin 2003, à 9h30, à Fredericton, Nouveau-Brunswick, pour compléter et terminer l'audition.

[9] En mai 2003, la commissaire publiait un «Rapport final de suivi». Elle résume comme suit les commentaires émis par le Forum (D.A., vol. 2, à la page 517):

Le représentant du Forum des maires de la péninsule acadienne se dit généralement satisfait du contenu du rapport sauf qu'à

of the report, except that in some respects, he would like to have seen us take a stronger position.

From the complainants' point of view, in order to truly satisfy the requirements of section 41 of the *[O]fficial Languages Act*, the Shippagan office should be under the responsibility of an office that is more able to provide services in French than the Blacks Harbour office and should even be granted greater autonomy. They are rather unimpressed with the initiatives cited by the Agency as evidence of its implementation of Part VII of the *Official Languages Act*. In short, the Forum des maires wishes to see the Agency step back and reconsider its decision to restructure the Shippagan office.

and answers in the following way (A.B., Vol. 2, at page 518):

In reaction to the complainants' statements, we must restate the position presented in the investigation report of July 201 that the requirements of the *Official Languages Act* must not be confused with the right of management held by federal institutions. It was our responsibility to determine whether or not the recommendations had been implemented. The Agency, like other federal institutions, must come up with its own solutions to implement our recommendations.

[10] On May 26, a new adjournment was allowed (A.B., Vol. 2, at pages 518-519):

[TRANSLATION]

The parties were heard in a conference call on May 26, 2003 at 5:00 p.m. (Fredericton time). The parties reported to the Court on the progress in the case.

The parties filed in the Court some supplementary affidavits on both sides, and filed the preliminary report and the final follow-up report by the Commissioner of Official Languages.

The parties agree that it is hard to spell out by common agreement the remedies they consider appropriate and just in the circumstances;

IN VIEW OF the progress on the case;

THE COURT ORDERS THAT:

1. The hearing be adjourned to June 25, 2003, at 9:30 a.m. at Fredericton, New Brunswick, to complete and conclude the hearing.

certain égard, il aurait voulu que nous soyons plus ferme.

Du point de vue des plaignants, pour vraiment satisfaire aux exigences de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*, le bureau de Shippagan devrait relever d'un bureau plus en mesure d'assurer la prestation des services en français que celui de Blacks Harbour et même bénéficier d'une plus grande autonomie. Ils se disent peu impressionnés des initiatives présentées par l'Agence pour justifier la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Somme toute, le Forum des maires voudrait que l'Agence fasse marche arrière et revienne sur la décision qu'elle a prise de restructurer le bureau de Shippagan.

et y répond de la manière suivante (D.A., vol. 2, à la page 518):

En réaction aux propos tenus par les plaignants, nous devons réitérer la position défendue dans le rapport d'enquête de juillet 2001, à savoir qu'il ne faut pas confondre les exigences de la *Loi sur les langues officielles* et le droit de gestion qu'ont les gestionnaires des institutions fédérales. Notre responsabilité était de déterminer si les recommandations avaient été ou non mises en œuvre. L'Agence, tout comme les autres institutions fédérales, doit trouver ses propres solutions dans sa démarche de mise en œuvre de nos recommandations.

[10] Le 26 mai, un nouvel ajournement est autorisé (D.A., vol. 2, aux pages 518 et 519):

Les parties sont entendues en conférence téléphonique en date du 26 mai 2003 à 17h00 (heure de Fredericton). Les parties font rapport à la Cour de l'état d'avancement du dossier.

Les parties ont déposé à la Cour des affidavits supplémentaires, de part et d'autre, en plus de déposer le rapport préliminaire et le rapport final de suivi de la Commissaire aux Langues Officielles.

Les parties conviennent qu'il est difficile de préciser d'un commun accord les réparations qu'elles estiment convenables et justes le cas échéant;

CONSIDÉRANT l'état d'avancement du dossier;

LA COUR ORDONNE QUE:

1. L'audition soit ajournée au 25 juin 2003, à 9h30 a.m. à Fredericton, Nouveau-Brunswick pour compléter et terminer l'audition.

[11] The parties failed to agree on the nature of the remedial measures and on June 25, 2003, the case was reserved for decision.

[12] Judgment was rendered on September 8, 2003. The Federal Court allowed the application ([2004] 1 F.C.R. 136) and ordered as follows [at paragraph 57]:

[1] This application for judicial review is allowed;

[2] The decision to transfer the positions of four seasonal workers from Shippagan to Shediac is set aside;

[3] In accordance with the powers to grant the relief that is considered appropriate and just in the circumstances, under subsection 77(4) of the OLA;

THE COURT ORDERS THAT:

1. The respondent restore the positions of the four inspectors in the Shippagan office;

2. The respondent ensure that the conclusions of the Commissioner in the Report, dated March 2003, be implemented, and particularly recommendations 1 and 2;

3. The provision of French-language services for the region serviced by the Shippagan office be ensured;

4. The necessary staff accreditations in the Shippagan office and the language training of the Blacks Harbour staff be completed within no more than 12 months of this order;

5. The commitments made by the respondent in its proposed action plan, to undertake a series of consultations in the Acadian peninsula with a wide range of members of the minority official language community, be implemented and achieved within no more than 12 months of this order;

6. With costs to the applicant.

[13] This is an appeal from that decision. Although the rescinding of the decision to transfer the positions to Shediac is not literally part of the “relief” ordered by the Judge, I do not think it can be considered to be anything other than a form of relief and that is how I will deal with it in these reasons.

Relevant statutory provisions

[14] At issue is the nature and scope of the “court remedy” provided in Part X of the Act (sections 76- 81), whether Part VII is declaratory or legally enforceable

[11] Les parties ne s’entendent pas sur la nature des réparations et l’affaire est prise en délibéré le 25 juin 2003.

[12] Jugement est rendu le 8 septembre 2003. La Cour fédérale accueille alors la demande ([2004] 1 R.C.F. 136) et rend l’ordonnance suivante [au paragraphe 57]:

[1] La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie;

[2] La décision de transférer les postes de quatre travailleurs saisonniers de Shippagan à Shédiac est annulée;

[3] Conformément aux pouvoirs d’accorder la réparation estimée convenable et juste eu égard aux circonstances, prévus au paragraphe 77(4) de la LLO:

LA COUR ORDONNE QUE:

1. La défenderesse rétablisse les postes des quatre inspecteurs au bureau de Shippagan;

2. La défenderesse s’assure de donner suite aux conclusions de la commissaire dans le Rapport, daté de mars 2003 et particulièrement aux recommandations 1 et 2;

3. La prestation des services en français pour la région desservie par le bureau de Shippagan soit assurée;

4. Les accreditations nécessaires au personnel du bureau de Shippagan et la formation linguistique du personnel de Blacks Harbour soit complétée dans un délai maximum de 12 mois de la présente ordonnance;

5. Les engagements pris par la défenderesse dans son plan d’action proposé, soit d’entreprendre une série de consultations dans la péninsule acadienne auprès d’un large éventail des membres de la communauté de langue officielle minoritaire soit mis en œuvre et réalisés dans un délai maximum de 12 mois de la présente ordonnance;

6. Le tout avec dépens en faveur du demandeur.

[13] D’où le présent appel. Quoique l’annulation de la décision de transférer les postes à Shédiac ne fasse pas littéralement partie de la «réparation» ordonnée par le juge, je ne crois pas qu’on puisse la considérer autrement qu’une forme de réparation et c’est ainsi que je la traiterai dans les présents motifs.

Dispositions législatives pertinentes

[14] Le débat porte sur la nature et la portée du «recours judiciaire» prévu à la partie X de la Loi (les articles 76 à 81), sur le caractère déclaratoire ou

and how the different parts of the Act interact with each other. And it will be useful to keep in mind, first, the structure of the Act:

Preamble

Short title (s. 1)

Purpose of Act (s. 2)

Interpretation (s. 3)

Part I—Proceedings of Parliament (s. 4)

Part II—Legislative and Other Instruments (ss. 5-13)

Part III—Administration of Justice (ss. 14-20)

Part IV—Communications with and Services to the Public (ss. 21-33)

Part V—Language of Work (ss. 34-38)

Part VI—Participation of English-speaking and French-speaking Canadians (ss. 39-40)

Part VII—Advancement of English and French (ss. 41-45)

Part VIII—Responsibilities and Duties of Treasury Board in Relation to the Official Languages of Canada (ss. 46-48)

Part IX—Commissioner of Official Languages (ss. 49-75)

Part X—Court Remedy (ss. 76-81)

Part XI—General (ss. 82-93)

and, second, certain provisions to which I will refer [preamble, ss. 2, 21, 22, 31, 41, 42 (as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 27), 43(1) (as am. *idem*, s. 28), 46(1), 58(1),(2), 60, 63(1),(3), 64(1), 65(1),(3), 76 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 183), 77(1),(2),(4),(5), 79, 80 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182), 82, 91]:

WHEREAS the Constitution of Canada provides that English and French are the official languages of Canada and have

exécutoire de la partie VII et sur l'interaction entre différentes parties de la Loi. Aussi sera-t-il utile de rappeler, dans un premier temps, la structure de la Loi:

Préambule

Titre abrégé (art. 1)

Objet (art. 2)

Définitions (art. 3)

Partie I—Débats et travaux parlementaires (art. 4)

Partie II—Actes législatifs et autres (art. 5 à 13)

Partie III—Administration de la justice (art. 14 à 20)

Partie IV—Communications avec le public et prestation des services (art. 21 à 33)

Partie V—Langue de travail (art. 34 à 38)

Partie VI—Participation des canadiens d'expression française et d'expression anglaise (art. 39 et 40)

Partie VII—Promotion du français et de l'anglais (art. 41 à 45)

Partie VIII—Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles (art. 46 à 48)

Partie IX—Commissaire aux langues officielles (art. 49 à 75)

Partie X—Recours judiciaire (art. 76 à 81)

Partie XI—Dispositions générales (art. 82 à 93)

et, dans un second temps, certaines dispositions auxquelles je me référerai [préambule, art. 2, 21, 22, 31, 41, 42 (mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 27), 43(1) (mod., *idem*, art. 28), 46(1), 58(1),(2), 60, 63(1),(3), 64(1), 65(1),(3), 76 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 183), 77(1), (2),(4),(5), 79, 80 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182), 82, 91]:

Attendu :

que la Constitution dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des

equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada;

...

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

...

#### PURPOSE OF ACT

##### 2. The purpose of this Act is to

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

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

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

...

#### PART IV

### COMMUNICATIONS WITH AND SERVICES TO THE PUBLIC

#### *Communications and Services*

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

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

...

droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada;

[. . .]

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

[. . .]

#### OBJET

##### 2. La présente loi a pour objet :

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

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

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

[. . .]

#### PARTIE IV

### COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET PRESTATION DES SERVICES

#### *Communications et services*

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

22. Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l'une ou l'autre des langues officielles.

[. . .]

*General*

...

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

...

## PART VII

## ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

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

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

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

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

**43.** (1) The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society . . . .

...

## PART VIII

## RESPONSIBILITIES AND DUTIES OF TREASURY BOARD IN RELATION TO THE OFFICIAL LANGUAGES OF CANADA

**46.** (1) The Treasury Board has responsibility for the general direction and coordination of the policies and programs of the Government of Canada relating to the implementation of Parts IV, V and VI in all federal institutions other than the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament.

...

## PART IX

## COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

...

*Dispositions générales*

[. . .]

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

[. . .]

## PARTIE VII

## PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

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

**42.** Le ministre du Patrimoine canadien, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

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

[. . .]

## PARTIE VIII

## ATTRIBUTIONS ET OBLIGATIONS DU CONSEIL DU TRÉSOR EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES

**46.** (1) Le Conseil du Trésor est chargé de l'élaboration et de la coordination générales des principes et programmes fédéraux d'application des parties IV, V et VI dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes et de la bibliothèque du Parlement.

[. . .]

## PARTIE IX

## COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

[. . .]

*Investigations*

**58.** (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with in the administration of the affairs of any federal institution.

(2) A complaint may be made to the Commissioner by any person or group of persons, whether or not they speak, or represent a group speaking, the official language the status or use of which is at issue.

...

**60.** (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

(2) It is not necessary for the Commissioner to hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by the Commissioner, but if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds to make a report or recommendation that may adversely affect any individual or any federal institution, the Commissioner shall, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual or institution a full and ample opportunity to answer any adverse allegation or criticism, and to be assisted or represented by counsel for that purpose.

...

**63.** (1) If, after carrying out an investigation under this Act, the Commissioner is of the opinion that

(a) the act or omission that was the subject of the investigation should be referred to any federal institution concerned for consideration and action if necessary,

(b) any Act or regulations thereunder, or any directive of the Governor in Council or the Treasury Board, should be reconsidered or any practice that leads or is likely to lead to a contravention of this Act should be altered or discontinued, or

*Plaintes et enquêtes*

**58.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue—sur un acte ou une omission—et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

(2) Tout individu ou groupe a le droit de porter plainte devant le commissaire, indépendamment de la langue officielle parlée par le ou les plaignants.

[...]

**60.** (1) Les enquêtes menées par le commissaire sont secrètes.

(2) Le commissaire n'est pas obligé de tenir d'audience, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours de l'enquête, il estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à une institution fédérale, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux critiques dont ils font l'objet et, à cette fin, de se faire représenter par un avocat.

[...]

**63.** (1) Au terme de l'enquête, le commissaire transmet un rapport motivé au président du Conseil du Trésor ainsi qu'à l'administrateur général ou à tout autre responsable administratif de l'institution fédérale concernée, s'il est d'avis :

a) soit que le cas en question doit être renvoyé à celle-ci pour examen et suite à donner si nécessaire;

b) soit que des lois ou règlements ou des instructions du gouverneur en conseil ou du Conseil du Trésor devraient être reconsidérés, ou encore qu'un usage aboutissant à la violation de la présente loi ou risquant d'y aboutir devrait être modifié ou abandonné;

(c) any other action should be taken,

the Commissioner shall report that opinion and the reasons therefor to the President of the Treasury Board and the deputy head or other administrative head of any institution concerned.

...

(3) The Commissioner may

(a) in a report under subsection (1) make such recommendations as he thinks fit; and

(b) request the deputy head or other administrative head of the federal institution concerned to notify the Commissioner within a specified time of the action, if any, that the institution proposes to take to give effect to those recommendations.

**64.** (1) Where the Commissioner carries out an investigation pursuant to a complaint, the Commissioner shall inform the complainant and any individual by whom or on behalf of whom, or the deputy head or other administrative head of any federal institution by which or on behalf of which, an answer relating to the complaint has been made pursuant to subsection 60(2), in such manner and at such time as the Commissioner thinks proper, of the results of the investigation.

...

**65.** (1) If, within a reasonable time after a report containing recommendations under subsection 63(3) is made, adequate and appropriate action has not, in the opinion of the Commissioner, been taken thereon, the Commissioner, in his discretion and after considering any reply made by or on behalf of any federal institution concerned, may transmit a copy of the report and recommendations to the Governor in Council.

...

(3) If, within a reasonable time after a copy of a report is transmitted to the Governor in Council under subsection (1), adequate and appropriate action has not, in the opinion of the Commissioner, been taken thereon, the Commissioner may make such report thereon to Parliament as he considers appropriate.

...

## PART X

### COURT REMEDY

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

**77.** (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to

c) soit que d’autres mesures devraient être prises.

[. . .]

(3) Le commissaire peut faire les recommandations qu’il juge indiquées dans son rapport; il peut également demander aux administrateurs généraux ou aux autres responsables administratifs de l’institution fédérale concernée de lui faire savoir, dans le délai qu’il fixe, les mesures envisagées pour donner suite à ses recommandations.

**64.** (1) Au terme de l’enquête, le commissaire communique, dans le délai et de la manière qu’il juge indiqués, ses conclusions au plaignant ainsi qu’aux particuliers ou institutions fédérales qui ont exercé le droit de réponse prévu au paragraphe 60(2).

[. . .]

**65.** (1) Dans la situation décrite au paragraphe 63(3), le commissaire peut en outre, à son appréciation et après examen des réponses faites par l’institution fédérale concernée ou en son nom, transmettre au gouverneur en conseil un exemplaire du rapport et de ses recommandations.

[. . .]

(3) Si, dans un délai raisonnable après la transmission du rapport, il n’y a pas été donné suite, à son avis, par des mesures appropriées, le commissaire peut déposer au Parlement le rapport y afférent qu’il estime indiqué.

[. . .]

## PARTIE X

### RECOURS JUDICIAIRE

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

**77.** (1) Quiconque a saisi le commissaire d’une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10

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.

...

(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.

...

**79.** In proceedings under this Part relating to a complaint against a federal institution, the Court may admit as evidence information relating to any similar complaint under this Act in respect of the same federal institution.

**80.** An application made under section 77 shall be heard and determined in a summary manner in accordance with any special rules made in respect of such applications pursuant to section 46 of the *Federal Courts Act*.

...

## PART XI

### GENERAL

**82.** (1) In the event of any inconsistency between the following Parts and any other Act of Parliament or regulation thereunder, the following Parts prevail to the extent of the inconsistency:

(a) Part I (Proceedings of Parliament);

(b) Part II (Legislative and other Instruments);

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).

[...]

(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.

[...]

**79.** Sont recevables en preuve dans les recours les renseignements portant sur des plaintes de même nature concernant une même institution fédérale.

**80.** Le recours est entendu et jugé en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à cet égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[...]

## PARTIE XI

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**82.** (1) Les dispositions des parties qui suivent l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi ou de tout règlement fédéraux :

a) partie I (Débats et travaux parlementaires);

b) partie II (Actes législatifs et autres);

(c) Part III (Administration of Justice);

(d) Part IV (Communications with and Services to the Public); and

(e) Part V (Language of Work).

(2) Subsection (1) does not apply to the *Canadian Human Rights Act* or any regulation made thereunder.

...

91. Nothing in Part IV or V authorizes the application of official language requirements to a particular staffing action unless those requirements are objectively required to perform the functions for which the staffing action is undertaken.

#### The nature of the section 77 remedy

[15] The Judge more than once characterized the proceeding filed by the Forum as an “application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act*”. That is an error. Subsection 77(2) provides for “[a]n application” (referred to as a “recours” in the French text), and it is [TRANSLATION] “an application [*demande*] under section 77 of the *Official Languages Act*” that the Forum had filed. This proceeding is not an application for judicial review, although it is governed procedurally by the rules applicable to applications (see paragraph 300(b) of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106]). This application is instead similar to an action.

[16] The Commissioner, it is important to keep in mind, is not a tribunal. She does not, strictly speaking, render a decision; she receives complaints, she conducts an inquiry, and she makes a report that she may accompany with recommendations (subsections 63(1), (3)). If the federal institution in question does not implement the report or the recommendations, the Commissioner may lodge a complaint with the Governor in Council (subsection 65(1)) and, if the latter does not take action either, the Commissioner may lodge a complaint with Parliament (subsection 65(3)). The remedy, at that level, is political.

[17] However, to ensure that the *Official Languages Act* has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees

c) partie III (Administration de la justice);

d) partie IV (Communications avec le public et prestation des services);

e) partie V (Langue de travail).

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ni à ses règlements.

[. . .]

91. Les parties IV et V n’ont pour effet d’autoriser la prise en compte des exigences relatives aux langues officielles, lors d’une dotation en personnel, que si elle s’impose objectivement pour l’exercice des fonctions en cause.

#### La nature du recours prévu à l’article 77

[15] Le juge a qualifié à plusieurs reprises la procédure déposée par le Forum de «demande de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*». C’est là une erreur. Le paragraphe 77(2) établit un «recours» («[a]n application» dans le texte anglais) et c’est «une demande en vertu de l’article 77 de la *Loi sur les langues officielles*» que le Forum avait déposée. Ce recours n’est pas une demande de contrôle judiciaire, encore qu’il soit régi, sur le plan procédural, par les règles applicables à ces dernières (voir l’alinéa 300b) des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106]). Ce recours s’apparente, plutôt, à une action.

[16] La commissaire, il est important de le rappeler, n’est pas un tribunal. Elle ne rend pas de décision proprement dite; elle reçoit des plaintes, elle mène une enquête, puis elle fait un rapport qu’elle peut assortir de recommandations (paragraphe 63(1), (3)). Si l’institution fédérale concernée ne donne pas suite au rapport ou aux recommandations, la commissaire peut s’en plaindre au gouverneur en conseil (paragraphe 65(1)) et, si ce dernier ne donne pas suite non plus, la commissaire peut s’en plaindre au Parlement (paragraphe 65(3)). Le remède, à ce niveau, est politique.

[17] Pour s’assurer, toutefois, que la *Loi sur les langues officielles* ait des dents, que les droits ou obligations qu’elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se

at the political level alone, Parliament has created a “remedy” in the Federal Court that the Commissioner herself (section 78) or the complainant (section 77) may use. This remedy, the scope of which I will examine later, is designed to verify the merits of the complaint, not the merits of the Commissioner’s report (subsection 77(1)), and, where applicable, to secure relief that is appropriate and just in the circumstances (subsection 77(4)). The Commissioner’s report is nevertheless the source or the pretext for the remedy or, to repeat the words of Madam Justice Desjardins in relation to the comparable report filed by the Information Commissioner, a [TRANSLATION] “precondition to the exercise of the remedy” (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 240 N.R. 244 (F.C.A.), at page 255): the capacity as an “applicant” to the Court is derived from the capacity as a “complainant” to the Commissioner (subsection 77(1)) and it is the date of communication of the report that serves as the point of departure for the calculation of the time periods (subsection 77(2)). The “complainant”, according to subsection 58(2), may be a “person” or a “group”.

[18] Thus we see that the remedy differs from an application for judicial review within the meaning of section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)]. It does not attack the “decision” of the federal institution as such. It may be undertaken by a person or a group, which may not be “directly affected by the matter in respect of which relief is sought” (see subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*). The relief the applicant may be seeking is not limited to the remedies prescribed in subsection 18.1(3) of the *Federal Courts Act*, as the Court, by way of exception, has the discretion that it “considers appropriate and just in the circumstances” (subsection 77(4)). New evidence is admissible (section 79). The matter is heard and determined in a summary manner (section 80).

[19] There are some important implications to the fact that the remedy under Part X is basically similar to an action.

[20] For example, the judge hears the matter *de novo* and is not limited to the evidence provided during the

battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique, le législateur a créé un «recours» devant la Cour fédérale dont peut se prévaloir la commissaire elle-même (article 78) ou le plaignant (article 77). Ce recours, dont j’examinerai l’étendue plus loin, cherche à vérifier le bien-fondé de la plainte, pas le bien-fondé du rapport de la commissaire (paragraphe 77(1)), et le cas échéant, à assurer une réparation convenable et juste dans les circonstances (paragraphe 77(4)). Le rapport de la commissaire n’en est pas moins la source ou le prétexte du recours ou, pour reprendre les mots de la juge Desjardins relativement au rapport comparable que dépose le commissaire à l’information, une condition «préalable à l’exercice du recours» (*Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1999), 240 N.R. 244 (C.A.F.), à la page 255); c’est la qualité de «plaignant» devant la commissaire qui confère la qualité de «demandeur» devant la Cour (paragraphe 77(1)) et c’est la date de communication du rapport qui sert de point de départ pour le calcul des délais (paragraphe 77(2)). Le «plaignant», selon le paragraphe 58(2), peut être un «individu» ou un «groupe».

[18] On voit dès lors que le recours n’a rien d’une demande de contrôle judiciaire au sens de l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)]. Il n’attaque pas en tant que telle la «décision» de l’institution fédérale. Il peut être entrepris par une personne ou un groupe qui peut n’être pas «directement touché par l’objet de la demande» (voir le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*). Le redressement que peut rechercher le demandeur n’est pas limité à ceux prescrits au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Cour ayant de manière exceptionnelle la discrétion qu’elle «estime convenable et juste eu égard aux circonstances» (paragraphe 77(4)). Des éléments de preuve inédits sont recevables (article 79). L’affaire est entendue et jugée en procédure sommaire (article 80).

[19] Le fait que le recours prévu à la partie X s’apparente, sur le fond, à une action entraîne des conséquences importantes.

[20] Ainsi, le juge entend l’affaire *de novo* et n’est pas limité à la preuve offerte lors de l’enquête de la

Commissioner's investigation. The remedy is constantly shifting in the sense that even if the merit of the complaint is determined as it existed at the time of the alleged breach, the remedy, if there is one that is appropriate and just, must be adapted to the circumstances that prevail at the time when the matter is adjudicated. The remedy will vary according to whether or not the breach continues.

[21] Moreover, the Commissioner's reports are admissible in evidence, but they are not binding on the judge and may be contradicted like any other evidence. The explanation is obvious. The Commissioner conducts her inquiry in secret and her conclusions may be based on facts that the parties concerned by the complaint will not necessarily have been able to verify. Furthermore, for reasons that I will soon give, the purpose of the Court remedy is more limited than the purpose of the Commissioner's inquiry and it may be that the Commissioner takes into account some considerations that the judge may not consider. Also, I agree with the decision of Mr. Justice Nadon, then in the Trial Division, in *Rogers v. Canada (Department of National Defence)* (2001), 201 F.T.R. 41 (F.C.T.D.), who held, after accepting in evidence the report of the Commissioner, that (at paragraph 40):

The conclusion that a breach of the Act has occurred, in any given case, must be reached after the judge has heard and weighed the evidence advanced by both parties.

I note that in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, Gonthier J. emphasized that "[i]n many significant respects, the mandates of the Commissioner of Official Languages and the Privacy Commissioner are in the nature of an ombudsman's role" (paragraph 37), that the Commissioners "follow an approach that distinguishes them from a court" and that their "unique mission is to resolve tension in an informal manner" (paragraph 38).

The scope of the remedy under subsection 77(1) of the Act and whether section 41 of Part VII is declaratory or executory

[22] The respondent and the interveners argue that section 41 of the Act, under which "[t]he Government of Canada is committed to enhancing the vitality of the

commissaire. Le recours est en mouvance constante en ce sens que même si le bien-fondé de la plainte est déterminé en fonction du moment de la violation alléguée, le remède, s'il en est un qui soit alors convenable et juste, doit être adapté aux circonstances qui prévalent au moment où l'affaire est mise en délibéré. Le remède variera selon que la violation perdure ou non.

[21] Par ailleurs, les rapports de la commissaire sont recevables en preuve, mais ils ne lient pas le juge et peuvent être contredits comme tout autre élément de preuve. Cela s'explique aisément. La commissaire mène son enquête en secret et ses conclusions peuvent s'appuyer sur des faits que les parties concernées par la plainte n'auront pas nécessairement été en mesure de vérifier. Qui plus est, pour des raisons que je donnerai tantôt, l'objet du recours judiciaire est plus limité que celui de l'enquête par la commissaire et il se peut que la commissaire prenne en compte des considérations que ne pourra prendre en compte le juge. Aussi, suis-je d'accord avec la décision du juge Nadon, alors juge en première instance, dans *Rogers c. Canada (Ministère de la Défense nationale)* (2001), 201 F.T.R. 41 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), qui avait conclu, après avoir accepté en preuve le rapport de la commissaire, que (au paragraphe 40):

La conclusion qu'il y a eu un manquement à la Loi dans un cas donné doit être établie par le juge, après qu'il a entendu et soupesé la preuve présentée par les deux parties.

Je note que dans *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, le juge Gonthier avait souligné que la commissaire aux langues officielles détenait «un mandat dont plusieurs éléments importants sont propres au rôle d'un ombudsman» (paragraphe 37), qu'elle utilise une «approche qui [la] distingue d'une cour de justice» et qu'elle a «pour mission propre de résoudre les tensions d'une manière informelle» (paragraphe 38).

La portée du recours prévu au paragraphe 77(1) de la Loi et le caractère déclaratoire ou exécutoire de l'article 41 de la partie VII

[22] L'intimé et les intervenantes soutiennent que l'article 41 de la Loi, en vertu duquel «le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des

English and French linguistic minority communities in Canada”, gives the members of these minorities rights that are enforceable by the courts and that these rights, which are found, they say, in Part VII of the Act, are reviewable under subsection 77(1) even if they are not expressly referred to therein.

[23] I will deal first with the scope of subsection 77(1).

[24] In *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212 (C.A.), this Court held that a complaint filed pursuant to section 20 of the Act, which is found in Part III, was admissible not under subsection 77(1) of the Act, since it is not mentioned in Part III, but under subsection 77(5), which preserves “any right of action a person might have”. The respondent and the interveners are basically asking us to reconsider the decision handed down in *Devinat*. But *Devinat*, in my opinion, was correctly decided.

[25] The language of subsection 77(1) is clear and explicit. Parliament intended that only those complaints in respect of a right or duty under certain sections or parts of the Act could be the subject-matter of the remedy under Part X. The suggestion by counsel for the Commissioner that a complaint need only be filed under some sections or parts of the Act listed in subsection 77(1) in order to set in motion a proceeding by the complainant in respect of any provision whatsoever of the Act cannot be adopted. Not only would Parliament have been using meaningless words when it went to the trouble to list certain sections and parts of the Act in subsection 77(1), but also, and perhaps above all, this list is completely compatible with Parliament’s intention, clearly expressed elsewhere in the Act, to ensure that not every section or every part of the Act should enjoy the same status or the same protection in the courts.

[26] Subsection 82(1) is particularly revealing in this regard, since it establishes the paramountcy of certain parts only of the Act over any other Act of Parliament, and Part VII is not one of those parts. Moreover, political accountability varies according to the parts of the Act that are at issue; the Treasury Board, for

minorités francophones et anglophones du Canada», confère aux membres de ces minorités des droits susceptibles d’être sanctionnés par les tribunaux et que ces droits qui se trouveraient dans la partie VII de la Loi donnent ouverture au recours prévu au paragraphe 77(1) même s’il n’y sont pas expressément mentionnés.

[23] Je traiterai d’abord de la portée du paragraphe 77(1).

[24] Cette Cour, dans *Devinat c. Canada (Commission de l’immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.), a jugé qu’une plainte déposée en vertu de l’article 20 de la Loi, qui se trouve dans la partie III, était recevable, non pas en raison du paragraphe 77(1) de la Loi puisqu’il n’y est pas fait mention de la partie III, mais en raison du paragraphe 77(5) qui préserve tout «autre droit d’action». L’intimé et les intervenantes nous demandent au fond de remettre en question la décision rendue dans *Devinat*. Or *Devinat*, à mon avis, est bien fondé.

[25] Le texte du paragraphe 77(1) est clair et explicite. Le législateur a voulu que seules les plaintes visant une obligation ou un droit prévus à certains articles ou dans certaines parties de la Loi puissent faire l’objet du recours prévu dans la partie X. La suggestion de la procureure de la commissaire à l’effet qu’il suffit qu’une plainte soit déposée en vertu des articles ou des parties de la Loi énumérés au paragraphe 77(1), pour que puisse être enclenché par le plaignant un recours visant quelque article de la Loi que ce soit, ne saurait être retenue. Non seulement le législateur aurait-il parlé pour ne rien dire en prenant le soin d’énumérer certains articles et parties de la Loi au paragraphe 77(1), mais aussi, et peut-être surtout, cette énumération est-elle tout à fait compatible avec l’intention du législateur clairement exprimée ailleurs dans la Loi de ne pas assurer à chaque article ou à chaque partie de la Loi le même statut non plus que la même protection devant les tribunaux.

[26] Le paragraphe 82(1) est particulièrement révélateur à cet égard, puisqu’il établit la primauté de certaines parties seulement de la Loi sur toute autre loi, et la partie VII n’est pas de celles-là. Par ailleurs, l’imputabilité politique varie selon les parties de la Loi qui sont en cause, le Conseil du Trésor, par exemple,

example, is responsible for the application of Parts IV, V and VI (see section 46) and the Minister of Canadian Heritage is responsible for the application of Part VII (see sections 42, 43 and 44 [as am. by S.C. 1995, c. 11, s. 29]). Under section 31, in the event of any inconsistency between Part IV and Part V, Part IV prevails to the extent of the inconsistency. Finally, section 91 of the Act provides that in particular staffing action, Parts IV and V of the Act do not apply in certain ways.

[27] This asymmetry of the Act is easily explained when we note that it deals not only with policies and commitments but also with rights and duties. Subsection 77(1) is itself highly instructive in this regard, as it specifies that the complaints it covers are addressed not to the sections or parts of the Act in themselves, but to “a right or duty under” particular sections or parts. Parliament has thus spoken with great care, so as to ensure that only those disputes in respect of particular rights or duties may be taken before the Court. This prudence is especially warranted in that the remedial authority conferred by subsection 77(4) is exceptional in scope and it is readily understandable that Parliament did not intend to give the courts the power to interfere in the area of policies and commitments that is not usually within their jurisdiction.

[28] I thereby conclude that the remedy under section 77 is limited to complaints based on the sections and parts listed in subsection 77(1).

[29] This leads me to address the other argument advanced by the respondent and the interveners, that section 41 creates a right or a duty that is enforceable by the courts, in which case, absent the remedy under subsection 77(1) and through the operation of subsection 77(5) as interpreted by *Devinat*, *supra*, an application for judicial review could be brought under section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[30] First, a word on *Devinat*. The section in dispute was section 20 of the Act, which imposes (“shall” in English, the present tense in French) the duty to publish a bilingual version of “[a]ny final decision, order or

étant responsable de l’application des parties IV, V et VI (voir l’article 46) et le ministre du Patrimoine canadien, de l’application de la partie VII (voir les articles 42, 43 et 44 [mod. par L.C. 1995, ch. 11, art. 29]). Selon l’article 31, les dispositions de la partie IV l’emportent sur les dispositions incompatibles de la partie V. Enfin, l’article 91 de la Loi précise qu’en matière de dotation en personnel, les parties IV et V de la Loi ne produisent pas certains effets.

[27] Cette asymétrie de la Loi s’explique aisément quand on constate qu’elle traite aussi bien de politiques et d’engagements, que de droits et d’obligations. Le paragraphe 77(1) est lui-même des plus instructif à cet égard puisqu’il précise que les plaintes dont il traite visent non pas des articles ou des parties de la Loi en eux-mêmes, mais «une obligation ou un droit prévus» aux dits articles ou aux dites parties. Le législateur s’est donc exprimé avec beaucoup de prudence, de manière à ce que ne puissent être portés devant la Cour que ces litiges visant des obligations ou des droits. Cette prudence est d’autant plus justifiée que le pouvoir de réparation que confère le paragraphe 77(4) est d’une ampleur exceptionnelle et qu’on comprend aisément que le Parlement n’ait pas voulu permettre aux tribunaux de s’ingérer dans le domaine de politiques et d’engagements qui n’est habituellement pas de leur ressort.

[28] J’en arrive ainsi à la conclusion que le recours prévu à l’article 77 est limité aux plaintes fondées sur les articles et parties énumérées au paragraphe 77(1).

[29] Ce qui m’amène à traiter de l’autre argument avancé par l’intimé et les intervenantes, à savoir que l’article 41 créerait un droit ou une obligation susceptible d’être sanctionné par les tribunaux, auquel cas, à défaut du recours prévu au paragraphe 77(1) et de par le jeu du paragraphe 77(5) tel qu’interprété par *Devinat*, précité, une demande de contrôle judiciaire pourrait être instituée en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[30] Un mot d’abord sur *Devinat*. L’article en litige était l’article 20 de la Loi, qui impose («shall» en anglais, le temps présent en français) l’obligation de publier une version bilingue «des décisions définitives—

judgment, including any reasons given therefor, issued by any federal court". Since there was no doubt about the existence of a duty, the problem lay in whether there was a remedy. Section 41 does not contain any analogous language.

[31] Second, a word about the fact that in this case the proceeding undertaken by the respondent was a remedy under subsection 77(4) and not an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, and the fact that in any case the proceeding was based only on Part IV of the Act and sought no remedy other than under Part IV. That, in principle, should suffice to dispose of this part of the litigation, as the Judge was not dealing with an application for judicial review or an application based on Part VII of the Act.

[32] However, counsel informed us at the hearing that in the Federal Court submissions were also made in relation to Part VII of the Act. Since the Judge appears to have agreed, rightly or wrongly, to deal with a part of the application that he had before him that was addressed to Part IV of the Act as an application for judicial review in reference to a breach of Part VII of the Act, it is incumbent on me, I think, to do so as well. Having said that, it goes without saying that if this part of the application, which is supposedly an application for judicial review, were to be given leave and allowed—as it was by the Judge—the remedy that the Court might grant would not be the one provided for in subsection 77(4) of the Act, but the more limited one provided for in section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[33] Section 41 of the Act refers to a commitment by the federal government (“s’engage” in French) that reproduces for all intents and purposes the seventh whereas in the preamble to the Act. The preamble, according to section 13 of the *Interpretation Act*, R.S.C., c. I-21, “shall be read as a part of the enactment intended to assist in explaining its purport and object” (“fait partie du texte et en constitue les motifs”). Section 41 likewise echoes, albeit not in identical language, the purpose defined in paragraph 2(b) of the Act.

[34] Section 42 assigns to the Minister of Canadian Heritage the responsibility of encouraging and promoting

exposé des motifs compris—des tribunaux fédéraux». L’existence d’une obligation ne faisait aucun doute, c’était l’existence d’un recours qui créait problème. L’article 41 ne contient pas de termes analogues.

[31] Un mot, ensuite, sur le fait qu’en l’espèce le recours entrepris par l’intimé était un recours en vertu du paragraphe 77(4) et non une demande de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, et sur le fait que de toute manière le recours entrepris ne s’appuyait que sur la partie IV de la Loi et ne recherchait de remède qu’en fonction de la partie IV. Cela suffirait, en principe, pour disposer de cette partie du litige, le juge n’étant saisi ni d’une demande de contrôle judiciaire ni saisi d’une demande fondée sur la partie VII de la Loi.

[32] Cependant, les procureurs nous ont informés à l’audience qu’en Cour fédérale le débat s’était également engagé sur la partie VII de la Loi. Comme le juge semble avoir accepté, à tort ou à raison, de traiter une partie de la demande qu’il avait devant lui et qui visait la partie IV de la Loi comme une demande de contrôle judiciaire visant un manquement à la partie VII de la Loi, il m’incombe, je pense, d’en faire autant. Cela dit, il va de soi que si cette partie de la demande qui constituerait une demande de contrôle judiciaire devait être permise puis accueillie—comme elle l’a été par le juge—le remède que la Cour pourrait accorder ne serait pas celui prévu au paragraphe 77(4) de la Loi, mais celui, plus restreint, prévu au paragraphe 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[33] L’article 41 de la Loi fait état d’un «engagement» du gouvernement fédéral («committed» dans le texte anglais) qui reprend à toutes fins utiles le septième attendu du préambule de la Loi. Le préambule, selon l’article 13 de la *Loi d’interprétation* (L.R.C. (1985), ch. I-21), «fait partie du texte et en constitue les motifs» («shall be read as a part of the enactment intended to assist in explaining its purport and object»). L’article 41 fait aussi écho, encore qu’en des termes non identiques, à l’objet défini à l’alinéa 2b) de la Loi.

[34] L’article 42 confie au ministre du Patrimoine canadien la responsabilité de susciter et d’encourager «la

“a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41”. Paragraph 43(1)(a) gives the same Minister the responsibility to “take such measures as that Minister considers appropriate” to “enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development”.

[35] The obligations—as we see by the use of the word “shall” in the English text—are found therefore in sections 42 and 43; they are not found in section 41. And they are as general and vague as can be and are ill-adapted to the exercise of the judicial power.

[36] It is also interesting to note that section 41, like the seventh whereas and like the purpose defined in paragraph 2(b) of the Act, uses terms that do not evoke the notion of a legal obligation, in contrast to those used in other sections, in the purpose defined in paragraph 2(a) (“ensure”, “assurer” in French) and in other whereases. And in so far as one can draw on a marginal note to interpret a statute (see *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham: Butterworths, 2002, at pages 309-311), I note that the marginal note accompanying the English text of section 41 reads “Government policy”.

[37] It should also be noted that when the sections or parts of the Act mentioned in subsection 77(1) or 82(1) refer to specific records, instruments or activities that are identified or identifiable (parliamentary debates, legislative instruments, court decisions, provision of services, language of work or staffing), the sections and parts that are not mentioned in those subsections (such as Part VI, “Participation of English-speaking and French-speaking Canadians”) and Part VII (“Advancement of English and French”) are addressed instead to long-term objectives the achievement of which depends on the existence of a political will.

[38] In short, the respondent and the interveners are asking that the Court amend section 41 of the Act and make mandatory what, on its face, is simply a policy commitment, and that the Court add to subsection 77(1) and section 82 the words “Part VII”. This would do

coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement». L’alinéa 43(1)a) confie à ce même ministre la responsabilité de prendre «les mesures qu’il estime indiquées» pour «favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement».

[35] Les obligations—on le voit par l’emploi du mot «shall» dans le texte anglais—se retrouvent donc aux articles 42 et 43; elles ne se retrouvent pas à l’article 41. Elles sont par ailleurs des plus générales et vagues et se prêtent mal à l’exercice du pouvoir judiciaire.

[36] Il est aussi intéressant de noter que l’article 41, tout comme le septième attendu et tout comme l’objet défini à l’alinéa 2b) de la Loi, utilise des termes qui n’évoquent pas la notion d’une obligation légale, contrairement à ceux utilisés dans d’autres articles, dans l’objet défini à l’alinéa 2a) («assurer», «ensure» dans le texte anglais) et dans d’autres attendus. Et dans la mesure où il est permis de s’inspirer d’une note marginale pour interpréter une loi (voir *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd., Markham: Butterworths, 2002, aux pages 309 à 311), je constate que la note marginale qui accompagne le texte anglais de l’article 41 se lit «Government policy».

[37] Il faut de plus constater qu’alors que les articles ou parties de la Loi mentionnés aux paragraphes 77(1) ou 82(1) visent des documents, des actes ou des activités précises, identifiés ou identifiables (les débats parlementaires, les actes législatifs, les décisions des tribunaux, la prestation de services, la langue de travail ou la dotation en personnel), les articles et parties non mentionnés aux dits paragraphes (telles la partie VI, «Participation des canadiens d’expression française et d’expression anglaise», et la partie VII, «Promotion du français et de l’anglais») visent plutôt des objectifs à long terme dont la réalisation dépend de l’existence d’une volonté politique.

[38] Bref, l’intimé et les intervenantes voudraient que la Cour modifie l’article 41 de la Loi et rende mandatoire ce qui, à sa face même, n’est qu’un engagement politique et que la Cour ajoute au paragraphe 77(1) et à l’article 82 les mots «partie VII». Ce serait là faire violence non

violence not only to the text of the Act but also to the express and implied intention of Parliament to exclude these areas from judicial intervention.

[39] It is true that the protection of language rights constitutes a fundamental constitutional objective and requires particular vigilance on the part of the courts, and that the courts must generously construe the texts that confer these rights, but it is also necessary that these be rights to protect and not policies to define. The respondent and the interveners rely on numerous judgments of the Supreme Court of Canada (*Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217) and of this Court (*Devinat, supra*, at paragraph 24); *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), and of the Ontario Court of Appeal (*Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001), 56 O.R. (3d) 505), to persuade us of the merits of the interpretation they propose of the *Official Languages Act*.

[40] However, it is not because a statute is characterized as quasi-constitutional that the courts must make it say what it does not say, especially when the statute, as in this case, has been careful not to say it. As Mr. Justice Gonthier notes, in paragraph 25 of his reasons in *Lavigne, supra*:

The *Official Languages Act* and the *Privacy Act* are closely linked to the values and rights set out in the Constitution, and this explains the quasi-constitutional status that this Court has recognized them as having. However, that status does not operate to alter the traditional approach to the interpretation of legislation, defined by E. A. Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The quasi-constitutional status of the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* is one indicator to be considered in interpreting them, but it is not conclusive in itself. The only effect of this Court's use of the expression "quasi-constitutional" to describe these two Acts is to recognize their

seulement au texte de la Loi mais aussi à l'intention explicite et implicite du Parlement d'exclure ces champs de l'intervention judiciaire.

[39] Il est vrai que la protection des droits linguistiques constitue un objectif constitutionnel fondamental et requiert une vigilance particulière de la part des tribunaux et que ces derniers doivent interpréter avec générosité les textes qui confèrent ces droits, mais encore faut-il qu'il s'agisse de droits à protéger et non de politiques à définir. L'intimé et les intervenantes s'appuient sur de nombreux arrêts de la Cour suprême du Canada (*Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217) et de cette Cour (*Devinat, supra*, au paragraphe 24); *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), ainsi que de la Cour d'appel de l'Ontario (*Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577), pour nous convaincre du bien-fondé de l'interprétation qu'ils proposent de la *Loi sur les langues officielles*.

[40] Cependant, ce n'est pas parce qu'une loi est qualifiée de quasi-constitutionnelle que les tribunaux doivent lui faire dire ce qu'elle ne dit pas, surtout lorsque la loi, comme en l'espèce, a pris bien soin de ne pas le dire. Ainsi que le souligne le juge Gonthier, au paragraphe 25 de ses motifs dans *Lavigne*, précité:

La *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont étroitement liées aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution, ce qui explique leur statut quasi-constitutionnel reconnu par cette Cour. Ce statut n'a toutefois pas pour effet de modifier l'approche traditionnelle d'interprétation des lois, définie par E.A. Driedger dans *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87:

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Le statut quasi-constitutionnel de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un indicateur à considérer dans leur interprétation, mais n'est pas déterminant en soi. L'utilisation par notre Cour de l'expression «quasi-constitutionnel» pour

special purpose. [Underlining added.]

[41] Furthermore, when Mr. Justice Bastarache held, in *Beaulac, supra*, that (at paragraph 25):

Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada. . . . [Undelining in original.]

he was dealing with language rights recognized at a given time in a statute (at paragraph 24):

I agree that the existence of a political compromise is without consequence with regard to the scope of language rights. 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; see *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at p. 412; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1038; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 73; *Mahe, supra*, at p. 365. It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. [Underlining added.]

[42] Bastarache J., in *Beaulac, supra*, drew a parallel between subsection 16(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], which reads:

16. . . .

(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.

and section 2 of the *Official Languages Act*. He had said earlier, in paragraph 24, that subsection 16(3) of the

décrire ces deux lois n'a pour effet que de reconnaître leur objet particulier. [Mon soulignement.]

[41] D'ailleurs, lorsque le juge Bastarache a établi, dans *Beaulac*, précité, que (au paragraphe 25):

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada [. . .] [Soulignement dans l'original.]

il traitait des droits linguistiques reconnus à un moment donné dans une loi (au paragraphe 24):

Je conviens que l'existence d'un compromis politique n'a aucune incidence sur l'étendue des droits 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; voir *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la p. 412; *Hait c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1038; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 73; *Mahe*, précité, à la p. 365. Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. [Mon soulignement.]

[42] Le juge Bastarache, dans *Beaulac*, précité, a ainsi établi un parallèle entre le paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], qui se lit:

16. [. . .]

(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 ou de l'anglais.

et l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*. Il avait dit, plus tôt au paragraphe 24, que le paragraphe 16(3) de

Charter had “formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada”. But the following comments made by the Ontario Court of Appeal in *Lalonde, supra*, at paragraph 92 in relation to subsection 16(3) of the Charter appear to me to be particularly relevant:

Section 16(3) builds on the principle established in *Jones v. New Brunswick (Attorney General)* (1974), [1975] 2 S.C.R. 182, 45 D.L.R. (3d) 583 that the Constitution’s language guarantees are a “floor” and not a “ceiling” and reflects an aspirational element of advancement toward substantive equality. The aspirational element of s. 16(3) is not without significance when it comes to interpreting legislation. However, it seems to us undeniable that the effect of this provision is to protect, not constitutionalize, measures to advance linguistic equality. The operative legal effect of s. 16(3) is determined and limited by its opening words: “Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature”. Section 16(3) is not a rights-conferring provision. It is, rather, a provision designed to shield from attack government action that would otherwise contravene s. 15 or exceed legislative authority. See André Tremblay and Michel Bastarache, “Language Rights” in Gérald-A. Beaudoin & Ed Ratushny eds., *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 2nd ed. (Toronto: Carswell, 1989) at p. 675:

What was actually desired with this provision [s. 16(3)] was to assure that the power to provide a privileged status for French and English in a statute could not be challenged by virtue of the rights forbidding discrimination contained in section 15 of the Charter. Section 16(3) could thus prevent the measures designed to promote equal access to both official languages from being struck down. [Underlining added.]

[43] Power and Braën (“The Enforcement of Language Rights” in Michel Bastarache, ed., *Language Rights in Canada*, 2nd ed., Cowansville (Que): Éditions Yvon Blais, 2003), in chapter 7, page 585, agree wholeheartedly:

Part VII concerns the “advancement” of both official languages and spells out the federal government’s commitment to enhancing the vitality, supporting and assisting the development of, and fostering the full recognition of both languages. A ministerial accountability framework has been established for the implementation of section 41 and 42 of Part VII. The fact that this commitment is not explicitly executory or justiciable, for instance under section 77, has been decried

la Charte avait «officialisé la notion de progression vers l’égalité des langues officielles du Canada». Or les commentaires suivants émis par la Cour d’appel de l’Ontario dans *Lalonde*, précité, au paragraphe 92, relativement au paragraphe 16(3) de la Charte m’apparaissent particulièrement pertinents:

Le paragraphe 16(3) repose sur le principe établi dans *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick* (1974), [1975] 2 R.C.S. 182, 45 D.L.R. (3d) 583 selon lequel la Constitution garantit un «plancher» et non un «plafond»; il traduit l’aspiration d’une recherche de l’égalité concrète. Cette aspiration exprimée par le par. 16(3) revêt de l’importance pour interpréter la loi. Il nous semble cependant indéniable que l’effet de cette disposition est de protéger, et non pas de constitutionnaliser, les mesures prises pour faire avancer l’égalité linguistique. La portée juridique effective du par. 16(3) en est déterminée et limitée par les premiers mots: «La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures». Le paragraphe 16(3) n’est pas attributif de droit. Il s’agit plutôt d’une disposition destinée à prévenir toute contestation d’une action gouvernementale qui sinon contreviendrait à l’art. 15 ou outrepasserait les pouvoirs législatifs d’un palier de gouvernement. Voir André Tremblay et Michel Bastarache, «Les droits linguistiques», dans Gérald-A. Beaudoin et Ed Ratushny, dirs., *Charte canadienne des droits et libertés: commentaire*, 2<sup>e</sup> éd. (Toronto: Carswell, 1989), à la p. 746:

Par cette disposition, on a vraisemblablement voulu s’assurer que le pouvoir de privilégier le français et l’anglais dans la législation ne puisse être contesté en vertu des normes anti-discriminatoires contenues à l’article 15 de la *Charte*. Le paragraphe 16(3) pourrait ainsi prévenir l’invalidation de mesures d’accès à l’égalité des langues officielles. [Mon soulignement.]

[43] Power et Braën («The Enforcement of Language Rights», dans Michel Bastarache, dir., *Language Rights in Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 2003), au chapitre 7, page 585, abondent dans le même sens:

La partie VII concerne la promotion des deux langues officielles et expose en détail l’engagement du gouvernement fédéral à favoriser l’épanouissement des deux langues et à appuyer leur développement ainsi qu’à promouvoir leur pleine reconnaissance. Un cadre de responsabilité ministérielle a été établi quant à la mise en oeuvre des articles 41 et 42 de la partie VII. Le fait que cet engagement ne soit pas expressément exécutoire, par exemple en vertu de l’article 77, a été dénoncé

by official language minorities throughout Canada and has been the subject of considerable debate. [Footnotes omitted.]

as do Henri Brun and Guy Tremblay in *Droit constitutionnel*, 4th ed. at Cowansville (Que.): Yvon Blais, 2002 (pages 859-860):

[TRANSLATION] Of course, many provisions of the new [Official Languages] Act are formulated in programmatic terms, confer discretionary powers on federal authorities or condition rights on governmental regulation. . . . But the Act is executory for those cases in which its Part X provides a remedy in the Trial Division of the Federal Court. . . .

The current provisions [including Part VII] are hard to attack because they are not restrictive by themselves. . . . [Underlining added.]

[44] Were we to adopt the interpretation of section 41 of the *Official Languages Act* proposed by the respondent and the interveners, it would in my opinion amount to defying the clearly expressed intention of Parliament and recognizing rights that not only has Parliament not recognized but that it has furthermore been careful not to recognize. The debate over section 41 must be conducted in Parliament, not in the courts. And that is the path that has been taken, so far without success, by Senator Jean-Robert Gauthier, one of the most fervent defenders of language rights in Canada. Senator Gauthier has tried again and again over the last three years to have section 41 amended to make it executory. His most recent attempt was made last March 11, when he proposed in these words the adoption on third reading of Bill S-4, *Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)* (*Debates of the Senate*, 3rd Session, 37th Parliament, vol. 141, Issue 20, March 11, 2004, at page 541):

At the present time, there are no regulations governing Part VII of the Official Languages Act. Consequently, there are none for section 41. Having legislation without regulations is like having a watchdog with no teeth, or such a tiny one that no one could take it seriously. The law must be enforceable, and of course must therefore have regulations. As well, the Commissioner of Official Languages must be able to intervene in any proceedings relating to Part VII, and this is also not allowed under subsection 77(1). She cannot help us, and the communities cannot go to court, because section 41 is not enforceable. The Commissioner of Official Languages is

par des minorités de langue officielle partout au Canada et a suscité de nombreux débats. [Notes en bas de page omises.]

tout comme Henri Brun et Guy Tremblay dans *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qué): Éditions Yvon Blais, 2002 (aux pages 859 et 860):

Certes, plusieurs dispositions de la nouvelle Loi (sur les langues officielles) sont libellées en termes programmatiques, confèrent des pouvoirs discrétionnaires aux autorités fédérales ou conditionnent les droits à une réglementation gouvernementale [. . .] Mais la Loi est exécutoire pour les cas où sa partie X prévoit un recours devant la Section de première instance de la Cour fédérale [. . .]

Les dispositions en cours [dont la partie VII] sont difficilement attaquables parce qu'elles ne sont pas contraignantes par elles-mêmes [. . .] [Mon soulignement.]

[44] Nous rallier à l'interprétation que proposent l'intimé et les intervenantes relativement à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* équivaudrait, à mon avis, à faire fi de l'intention clairement exprimée par le législateur et à reconnaître des droits que non seulement le Parlement n'a pas reconnus mais qu'il a de plus pris soin de ne pas reconnaître. C'est au Parlement que le débat relatif à l'article 41 doit se faire, pas devant les tribunaux. C'est d'ailleurs la voie qu'a suivie, en vain jusqu'à ce jour, le sénateur Jean-Robert Gauthier, un des plus ardents défenseurs des droits linguistiques au Canada. Ce dernier est revenu à la charge à plusieurs reprises, au cours des trois dernières années, pour faire modifier l'article 41 et le rendre exécutoire. Sa dernière tentative remonte au 11 mars dernier, lorsqu'il proposait en ces termes l'adoption en troisième lecture du projet de loi S-4, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)* (*Débats du Sénat*), 3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> Législature, vol. 141, n<sup>o</sup> 20, 11 mars 2004 à la page 541):

Présentement, aucun règlement ne régit la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Par conséquent, il n'y en a aucun pour l'article 41. Une loi sans règlement est un chien de garde qui n'a pas de dents ou un chien de poche, comme on disait autrefois. Il faut donner à la loi un pouvoir exécutoire accompagné, bien sûr, de règlements. De plus, il faut permettre à la commissaire aux langues officielles d'intervenir dans tout recours aux termes de la partie VII, ce qui lui est défendu également en vertu de l'article 77(1). Elle ne peut pas nous aider et les communautés ne peuvent pas aller devant les tribunaux, parce que l'article 41 n'est pas judiciaire. La

therefore shunted aside, not because she wants to be, since she is the one who has recommended that we put some teeth into the act so that she can help us. And that is what I have done.

[45] The Senate eventually did adopt this bill, on March 11, 2004, but Parliament was dissolved before it was submitted to the House of Commons.

[46] My reading of the Act thus leads me to the conclusion that section 41 is declaratory of a commitment and that it does not create any right or duty that could at this point be enforced by the courts, by any procedure whatsoever.

Part IV of the Act (Communications with and Services to the Public)

[47] This Part is one that can be the source of a remedy exercised under subsection 77(1) of the Act. The grounds cited in the application explicitly alluded to it and the primary purpose of the application was implicitly related to it.

[48] The right involved, in this Part IV, is that of the public “to communicate with and to receive available services from federal institutions in accordance with this Part” (section 21). This right of the public prevails, under section 31, over the right conferred by Part V “Language of Work” to officers of federal institutions to work in either of the two official languages.

[49] It is common ground in this case that the Forum has not based its application on a violation of Part V (see paragraph 20 of the reasons for judgment of the Federal Court). The persons whose positions were transferred to Shédiac did not file a complaint, nor are they parties to these proceedings, which in my opinion complicates the nature of the relief that may be granted if the Forum’s complaint under Part IV is considered justified. Indeed, I am not persuaded that a group such as the Forum, in the context of a complaint that is not addressed to Part V and does not implicate the incumbents of the positions concerned, can claim on behalf of the latter the right to be reinstated in their position. Moreover, the Judge did not grant this part of the requested relief; he did indeed set aside the Agency’s decision to transfer the positions,

commissaire aux langues officielles est donc écartée, et non de sa volonté propre, car c’est elle-même qui a recommandé que nous donnions du mordant à la loi afin qu’elle puisse nous aider. C’est ce que j’ai fait.

[45] Le Sénat devait éventuellement adopter ce projet de loi le 11 mars 2004, mais le Parlement a été dissous avant qu’il ne soit soumis à la Chambre des communes.

[46] Ma lecture de la Loi m’amène ainsi à la conclusion que l’article 41 est déclaratoire d’un engagement et qu’il ne crée pas de droit ou d’obligation susceptible en ce moment d’être sanctionné par les tribunaux, par quelque procédure que ce soit.

La partie IV de la Loi (Communication avec le public et prestation des services)

[47] Cette partie est de celles qui peut être à la source d’un recours exercé en vertu du paragraphe 77(1) de la Loi. Les moyens invoqués dans la demande y faisaient d’ailleurs expressément allusion, et le premier objet de la demande y était implicitement relié.

[48] Le droit dont il s’agit, dans cette partie IV, est celui du public «de communiquer avec les institutions fédérales et d’en recevoir les services conformément à la présente partie» (article 21). Ce droit du public l’emporte, selon l’article 31, sur le droit conféré par la partie V «Langue de travail» aux agents des institutions fédérales de travailler dans l’une ou l’autre des deux langues officielles.

[49] Il est acquis, en l’espèce, que le Forum n’a pas fondé sa demande sur une violation de la partie V (voir paragraphe 20 des motifs du jugement de la Cour fédérale). Les personnes dont les postes ont été transférés à Shédiac n’ont pas porté plainte et elles ne sont pas non plus parties aux présentes procédures, ce qui complique à mon avis la nature du redressement qui peut être accordé si la plainte du Forum en vertu de la partie IV est jugée bien-fondée. Je ne suis pas convaincu, en effet, qu’un groupe tel le Forum, dans le cadre d’une plainte que ne vise pas la partie V et qui ne met pas en cause les titulaires des postes concernés, puisse revendiquer au nom de ces derniers le droit de réintégrer leur poste. Le juge, d’ailleurs, n’a pas accordé cette partie du redressement demandé; il a certes annulé la décision de

but the relief he ordered in this regard is the restoration of the positions, not the reinstatement of their incumbents. The Forum did not file any cross-appeal and did not revisit this question in the memorandum it filed with us. I am therefore assuming that the reinstatement of the incumbents in the positions they held at Shippagan is no longer a remedy that is sought in this appeal.

[50] A reading of the first Report of the Commissioner illustrates how difficult it is, in the examination of the complaint, to dissociate the executory provisions of Part IV from the declaratory provisions of section 41 in Part VII. The Commissioner, of course, need not concern herself to any great extent with these distinctions since it is a report accompanied by recommendations that she produces and not an order accompanied by remedies. It is quite otherwise for the Federal Court, whose examination must bear on the breach of the executory provisions of the Act. The Judge in this case made numerous comments on the obligations that in his view were entailed by Part VII, and as a result his ultimate order is somewhat confused.

[51] Once situated solely in the context of the breach of a duty imposed by Part IV of the Act, the issue is considerably simplified. The Commissioner's conclusion in this regard is that the Agency breached its obligation in two ways: by failing to consult the Francophone communities and by cutting back expenditures in a way that led to some deficiencies in the provision of certain services in French. The Commissioner explains in her report that it is not her job to become involved "in administrative decision-making" or "the location of Agency offices and staffing levels" in the province, which explains that her only recommendation in respect of Part IV of the Act is that the Agency "review the delivery of inspection services in the Acadian peninsula to ensure that they are offered and made available in both official languages".

[52] Like the Commissioner and the Judge, I think it is possible to conclude, from the evidence, that the Agency reduced its services at Shippagan without

l'Agence de transférer les postes, mais la réparation qu'il a ordonnée à cet égard est le rétablissement des postes, pas la réintégration de leurs titulaires. Le Forum n'a pas déposé d'appel incident et n'est pas revenu sur cette question dans le mémoire qu'il a déposé devant nous. Je tiendrai donc pour acquis que la réintégration des titulaires dans les postes qu'ils occupaient à Shippagan n'est plus une réparation recherchée dans le présent appel.

[50] La lecture du premier Rapport de la commissaire illustre à quel point il est difficile, dans l'examen de la plainte, de dissocier les dispositions, exécutoires, de la partie IV et celles, déclaratoires, de l'article 41, à la partie VII. La commissaire, bien sûr, n'a pas à se préoccuper outre mesure de ces distinctions puisque c'est un rapport assorti de recommandations qu'elle produit, et non une ordonnance assortie de réparations. Il en va tout autrement pour la Cour fédérale, dont l'examen doit porter sur le manquement aux dispositions exécutoires de la Loi. Or, le juge, ici, y est allé de nombreux commentaires sur les obligations qui découlaient selon lui de la partie VII, ce qui a eu pour effet de rendre son ordonnance ultime quelque peu confuse.

[51] Le débat, une fois situé dans le seul contexte du manquement à une obligation imposée par la partie IV de la Loi, se simplifie considérablement. La conclusion de la commissaire, à cet égard, est que l'Agence a manqué à son obligation de deux manières: en ne consultant pas la population francophone et en procédant à un exercice de compression budgétaire qui a mené à des lacunes dans la dispensation de certains services en français. La commissaire précise dans son rapport qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer «sur le terrain de la prise de décisions administratives» et de se mêler de «la répartition des bureaux et des effectifs de l'Agence» dans la province, ce qui explique que sa seule recommandation, eu égard à la partie IV de la Loi, est que l'Agence «revoie la prestation des services d'inspection dans la péninsule acadienne de telle sorte qu'ils soient offerts et disponibles dans les deux langues officielles».

[52] À l'instar de la commissaire et du juge, j'estime qu'il est permis de conclure, vu la preuve au dossier, que l'Agence a réduit ses services à Shippagan sans se

concerning itself with the effect of this reduction on the right of the Francophone minority to receive these services in French and that the effect of the reduction in the services was to infringe the right that section 21 of the Act gives that minority. It is clear, in my view, that at the time the complaint was filed, it was justified.

[53] What the Agency is really disputing, and this is what its memorandum indicates, is not the merits of the complaint at the time it was filed, in October 1999, but the choice of relief ordered by the Judge in September 2003. As the Agency puts it, the evidence before the Court at the time when the case was reserved in June 2003 established that the deficiencies that existed at the time of the complaint had been corrected. And this leads the Agency to conclude that no relief is necessary and that the object of the application is now moot. On this point, the Agency is mistaken about the role of the Judge who hears an application based on section 77 of the *Official Languages Act*. That role is to decide whether the complaint was justified at the time it was filed, not whether it is justified at the time of the trial. If the Judge decides that the complaint was justified at the time it was filed, he must allow the application and then strive to define “such remedy as [the Court] considers appropriate and just in the circumstances” (subsection 77(4)). Needless to say, if the alleged deficiencies have all been remedied at the time of the trial, and if the complaint is then no longer justified, the Judge may choose not to order any relief, except for example in the form of costs.

[54] It follows that the Judge was right to allow the application, since he was of the opinion that the complaint was justified at the time it had been filed, and that the appeal should be dismissed in so far as the appellant was asking that the Judge’s order be quashed in its totality.

[55] However, what about the relief that was granted?

#### The relief granted

[56] Under subsection 77(4) of the Act, the Court has very wide latitude as to the choice of the remedy “it considers appropriate and just in the circumstances”. The

préoccuper de l’effet de cette réduction sur le droit de la minorité francophone de recevoir ces services en français et que la réduction des services a eu comme effet de porter atteinte au droit que l’article 21 de la Loi reconnaît à cette minorité. Il est clair, selon moi, qu’au moment où la plainte a été déposée, celle-ci était bien fondée.

[53] Ce que l’Agence conteste, véritablement, et c’est ce qui ressort de son mémoire, n’est pas le bien-fondé de la plainte au moment où elle a été déposée, en octobre 1999, mais le choix de la réparation ordonnée par le juge en septembre 2003. Aux dires de l’Agence, la preuve devant la Cour, au moment où l’affaire a été mise en délibéré en juin 2003, établissait que les carences qui existaient au moment de la plainte avaient été corrigées. Ce qui amène l’Agence à conclure qu’aucune réparation n’est nécessaire et que l’objet de la demande est devenu théorique. L’Agence, sur ce point, se méprend sur le rôle du juge qui entend une demande fondée sur l’article 77 de la *Loi sur les langues officielles*. Ce rôle est de décider si la plainte était fondée au moment où elle a été déposée, pas si elle est fondée au moment du procès. Si le juge décide que la plainte était bien fondée au moment où elle a été déposée, il doit accueillir la demande et alors s’employer à définir «la réparation qu’il estime convenable et juste eu égard aux circonstances» (paragraphe 77(4)). Il va de soi que si les carences reprochées ont toutes été corrigées au moment du procès, et si la plainte n’est alors plus justifiée, le juge pourra choisir de n’ordonner aucune réparation, si ce n’est, par exemple, que sous forme de dépens.

[54] Il s’ensuit que le juge a eu raison d’accueillir la demande puisqu’il était d’avis que la plainte était fondée au moment où elle avait été déposée et que l’appel devrait être rejeté dans la mesure où l’appelant demandait que l’ordonnance du juge soit cassée dans sa totalité.

[55] Qu’en est-il, cependant, de la réparation accordée?

#### La réparation accordée

[56] En vertu du paragraphe 77(4) de la Loi, la Cour dispose d’une très grande latitude en ce qui a trait au choix de la réparation qu’elle «estime convenable et juste

language of this subsection is identical to the language in section 23 of the Charter, so it would be useful to quote what Iacobucci and Arbour JJ. said about section 23 in *Doucet-Boudreau*, *supra*, at paragraph 25:

. . . 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. [Emphasis in original.]

[57] Iacobucci and Arbour JJ. then sought to define the expression “appropriate and just in the circumstances”. The analysis extends over several pages. If it is possible to reduce to a few words the principles they lay down, I would say that the judge must “exercise a discretion based on his or her careful perception of the nature of the right and of the infringement, the facts of the case, and the application of the relevant legal principles” (paragraph 52). The solution that is adopted “must be relevant to the experience of the claimant and must address the circumstances in which the right was infringed or denied” (paragraph 55). The remedy must be effective, realistic, and adapted to the facts of the case. It must be respectful of “the relationships with and separation of functions among the legislature, the executive and the judiciary” (paragraph 56), and the role of the courts, which is one of “adjudicating disputes and granting remedies that address the matter of those disputes” (paragraph 56), and not leap into “the kinds of decisions and functions for which [the] design and [their] expertise are manifestly unsuited” (paragraph 57). The remedy must be “fair to the party against whom the order is made” and not “impose substantial hardships that are unrelated to securing the right” (paragraph 58).

[58] Finally, Iacobucci and Arbour JJ. remind appellate or reviewing courts that they must “show considerable deference to trial judges’ choice of remedy, and should refrain from using hindsight to perfect a remedy” and that they “should only interfere where the trial judge has committed an error of law or principle” (paragraph 87).

eu égard aux circonstances». Le texte de ce paragraphe étant identique à celui qu’on retrouve à l’article 23 de la Charte, il sera utile de citer ce que les juges Iacobucci et Arbour disaient au sujet de l’article 23 dans *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 25:

[. . .] cette interprétation [téléologique] 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). [Souligné dans le texte.]

[57] Les juges Iacobucci et Arbour s’employaient ensuite à définir l’expression «convenable et juste eu égard aux circonstances». Leur analyse s’étend sur plusieurs pages. S’il est possible de réduire en quelques mots les principes qu’ils établissent, je dirais que la Cour doit «exercer son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur son appréciation prudente de la nature du droit et de la violation en cause, sur les faits et sur l’application des principes juridiques pertinents» (paragraphe 52). La solution retenue «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» (paragraphe 55). La solution doit être efficace, réaliste, adaptée au cas d’espèce. Elle doit être respectueuse de «la séparation des fonctions entre le législatif, l’exécutif et le judiciaire» (paragraphe 56), du rôle des tribunaux qui consiste «à trancher des différends et à accorder des réparations qui règlent la question sur laquelle portent ces différends» (paragraphe 56), et à ne pas se lancer «dans des types de décision ou de fonction pour lesquels [ils ne sont] manifestement pas conçu[s] ou n’[ont] pas l’expertise requise» (paragraphe 57). Elle doit être «équitable pour la partie visée par l’ordonnance» et ne «pas causer de grandes difficultés sans rapport avec la défense du droit» (paragraphe 58).

[58] Finalement, les juges Iacobucci et Arbour rappellent aux cours d’appel ou de révision qu’elles doivent «faire montre d’une grande déférence à l’égard de la réparation choisie par un juge de première instance et se garder de les [*sic*] parfaire après coup» et qu’elles ne «doivent intervenir qu’en cas d’erreur commise sur le plan du droit ou des principes par le juge de première instance» (paragraphe 87).

[59] As illustrations of remedies that have been ordered in matters involving language rights, it will be useful to consult *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1997] 1 F.C. 305 (T.D.); affirmed by (1998), 228 N.R. 124 (F.C.A.); *Côté v. Canada* (1994), 78 F.T.R. 65 (F.C.T.D.); *Duguay v. Canada* (1999), 175 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (F.C.T.D.); *Rogers v. Canada (Correctional Service)*, [2001] 2 F.C. 586 (T.D.) (Heneghan J.); *Rogers v. Canada (Department of National Defence)*, *supra*, (Nadon J.).

[60] The Trial Judge handed down his decision before the Supreme Court of Canada had delivered its judgment in *Doucet-Boudreau*, *supra*. His reasons in relation to the remedies he adopted are much too summary to satisfy the standards laid down in *Doucet-Boudreau*. Furthermore, his order for relief was pronounced in an erroneous legal context since he based himself primarily on Part VII of the Act, which is not executory. Finally, the order “would, if carried out, raise a number of uncertainties and difficulties” (see *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 S.C.R. 789, at paragraph 24). It is therefore appropriate that I form my own opinion on the nature of the remedy.

[61] The Forum asked that the positions in Shippagan be restored and that their incumbents be allowed reinstatement in them. This second request, as I noted earlier, was abandoned along the way.

[62] In its choice of remedies, the Court is not limited to those proposed by an applicant (see *Côté*, *supra*). However, it should refrain from ordering remedies that were not debated and for which evidence was not adduced. For example, I fail to see why, in this case, I should venture to award damages that were not claimed and were not put in evidence. Moreover, if it appears from the evidence in the record that the situation has altered between the time when the complaint was filed and the time when the trial concluded, relief that might have been appropriate at the outset may no longer be so at the end of the exercise.

[59] À titre d’illustrations de réparations ordonnées en matière de droits linguistiques, il sera utile de consulter *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1997] 1 C.F. 305 (1<sup>re</sup> inst.); confirmé par (1998), 228 N.R. 124 (C.A.F.); *Côté c. Canada* (1994), 78 F.T.R. 65 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Duguay c. Canada* (1999), 175 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 35 Admin. L.R. (3d) 46 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Rogers c. Canada (Service correctionnel)*, [2001] 2 C.F. 586 (1<sup>re</sup> inst.) (la juge Heneghan); *Rogers c. Canada (Ministère de la Défense nationale)*, précité, (le juge Nadon).

[60] Le juge a rendu sa décision avant que la Cour suprême du Canada ne rende la sienne dans *Doucet-Boudreau*, précité. Ses motifs relativement aux réparations qu’il a retenues sont beaucoup trop sommaires pour satisfaire aux normes établies dans *Doucet-Boudreau*. De plus, son ordonnance de réparation a été prononcée dans un contexte juridique erroné puisqu’il s’appuyait principalement sur la partie VII de la Loi, laquelle n’est pas exécutoire. Enfin, l’ordonnance comporte «des incertitudes et des difficultés d’exécution» (voir *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789, au paragraphe 24). Il est donc approprié que je forme ma propre opinion sur la nature de la réparation.

[61] Le Forum demandait le rétablissement des postes à Shippagan et la possibilité pour leurs titulaires de les réintégrer. Cette deuxième demande, comme je l’ai noté plus haut, a été abandonnée en cours de route.

[62] La Cour n’est pas limitée, dans le choix des réparations, à celles proposées par un demandeur (voir *Côté*, précité). Elle doit cependant se garder d’ordonner des réparations qui n’ont pas fait l’objet de débats et de preuve devant elle. Par exemple, je me vois mal, en l’espèce, m’aventurer dans l’octroi de dommages-intérêts qui n’ont pas été réclamés et qui n’ont fait l’objet d’aucune preuve. Par ailleurs, s’il appert de la preuve au dossier que la situation a changé entre le moment où une plainte a été déposée et le moment où un procès s’est terminé, une réparation qui aurait pu être appropriée au départ pourra ne l’être plus en bout d’exercice.

[63] The initial foundation for the complaint—the lack of consultation—has been eliminated. For four years now and throughout the trial, there have been many meetings and attempts to reach a satisfactory solution for everyone. And I am not certain that there would have been a sufficient causal relationship between the lack of consultation (if that had been the only foundation for the complaint) and the transfer of the positions to justify an order prescribing the restoration of those positions.

[64] The second foundation for the complaint—the reduction in services in French—remains contentious. The Agency argues that the evidence [TRANSLATION] “establishes beyond any doubt that in 2003 [it] had remedied the deficiencies identified earlier and that the Shippagan office was providing its services in both official languages” (memorandum, at paragraph 67). The Forum, for its part, argues that the matter is not fully settled and in saying this relies on the final follow-up Report of the Commissioner and four statutory declarations.

[65] The Forum’s evidence concerning the Agency’s breach of its duty to serve the public in French at Shippagan or, more generally, in the Acadian peninsula, comes down to very little in so far as the situation in May 2003 is concerned.

[66] The Forum put in evidence four statutory declarations, dated May 13, 2003, in which the signatories describe the situation.

[67] Jean-Yves Daigle is director general of the Peat Research and Development Centre on the Shippagan campus of the Université de Moncton. He states that he must [TRANSLATION] “use the English language to obtain adequately the service that I expect from the Agency” (A.B., Vol. 2, at page 492), but he adds (A.B., Vol. 2, at page 492):

[TRANSLATION]

5. I wish to explain that the application by the Forum des Maires to have the seasonal inspectors’ positions reinstated at Shippagan cannot resolve the language difficulties that I cite in this affidavit. I have observed that the responsible officers in the Shippagan office do not appear to me to have any decision-making authority over the subjects of concern to me and the

[63] Le premier fondement de la plainte—l’absence de consultation—a été évacué. Il y a eu, depuis quatre ans et tout au long du procès, moult rencontres et tentatives d’en arriver à une solution satisfaisante pour tous. Je ne suis d’ailleurs pas certain qu’il y aurait eu un lien de causalité suffisant entre l’absence de consultation (si tel avait été le seul fondement de la plainte) et le transfert des postes pour justifier une ordonnance prescrivant le rétablissement de ces derniers.

[64] Le second fondement de la plainte—la réduction des services en français—demeure litigieux. L’Agence soutient que la preuve «établit hors de tout doute qu’en 2003 [elle] avait corrigé les carences identifiées plus tôt et que le bureau de Shippagan fournissait ses services dans les deux langues officielles» (mémoire, au paragraphe 67). Le Forum soutient de son côté que tout n’est pas réglé et s’appuie pour ce dire sur le Rapport de suivi final de la commissaire et sur quatre déclarations solennelles.

[65] La preuve du Forum relative à la violation par l’Agence de son obligation de servir le public en français, à Shippagan ou, de manière plus générale, dans la Péninsule acadienne, se réduit à fort peu de choses pour ce qui est de la situation en mai 2003.

[66] Le Forum a mis en preuve quatre déclarations solennelles, en date du 13 mai 2003, dans lesquelles les signataires décrivent la situation.

[67] M. Jean-Yves Daigle est directeur général du Centre de recherche et développement de la Tourbe, situé au campus de Shippagan de l’Université de Moncton. Il affirme qu’il doit «utiliser la langue anglaise afin d’obtenir adéquatement le service que j’attends de l’Agence» (D.A., vol. 2, à la page 492), mais il ajoute ce qui suit (D.A., vol. 2, à la page 492):

5. Je tiens à préciser que la demande du Forum des Maires en ce qui a trait au rétablissement à Shippagan des postes d’inspecteurs saisonniers ne saurait pas régler les difficultés en matière de langue que je soulève dans le présent affidavit. J’ai remarqué que les responsables du bureau de Shippagan ne me semblent avoir aucun pouvoir de décision sur les sujets qui me concernent et

reestablishment of inspectors' positions could not, in my opinion, help to improve the situation. I believe that the Agency should take a more serious approach to the language question.

[68] Bertin Gauvin, one of the inspectors whose position was transferred to Shediac, but who chose to remain in Shippagan, declares (A.B., Vol. 2, at page 494):

[TRANSLATION]

5. At the hearing on January 7, 2003, I heard the lawyer from the Department of Justice describe the situation concerning the amount of work available in the Acadian peninsula. I have some information according to which there would be sufficient work for further inspectors at Shippagan but I don't know why the Agency does not add staff in the inspection division. I think the Agency could maintain and even develop new jobs if it had the intention of promoting the development of our region and ensuring the delivery of services in both official languages. I think the Agency takes only the fisheries sector into account and consistently minimizes the other sectors of economic activities in our region. Furthermore, in my opinion the Agency never considers the fact that we too could move to other regions to provide the Agency's services and I wonder why it is always necessary that the services come to us from the major urban centres and never from offices located in the regions.

[69] Claude Gionet, another inspector whose position was transferred to Shediac but who also chose to remain in Shippagan, is a quality control person in the Pêcheries St-Paul plant at Bas-Caraquet. He states that he cannot get laboratory analysis reports in French unless he requests them in writing each time. He adds that in his opinion (A.B., Vol. 2, at page 496):

[TRANSLATION] . . . the Agency could maintain and even develop some new jobs if it had the intention of promoting the development of our region and ensuring the provision of services in both official languages.

[70] Réginald Poulin, a retiree, declares in relation to that part of the complaint that is based on Part IV of the Act (A.B., Vol. 2, at pages 498-501):

le rétablissement de postes d'inspecteurs ne pourrait pas à mon avis, contribuer à améliorer la situation. Je crois qu'il faudrait que l'Agence prenne la question de la langue plus au sérieux.

[68] M. Bertin Gauvin, un des inspecteurs dont le poste a été transféré à Shédiac mais qui a choisi de demeurer à Shippagan, déclare ce qui suit (D.A., vol. 2, à la page 494):

5. J'ai entendu, à l'audience du 7 janvier 2003, l'avocat du Ministère de la Justice faire état de la situation en ce qui concerne la quantité de travail disponible dans la péninsule acadienne. Je possède des renseignements selon lesquels il y aurait du travail suffisant pour d'autres inspecteurs à Shippagan mais j'ignore pourquoi l'agence n'ajoute pas de personnel dans le [sic] section de l'inspection. Je crois que l'Agence pourrait maintenir et même développer de nouveaux emplois si elle avait l'intention de favoriser le développement de notre région et assurer la prestation de services dans les deux langues officielles. Je crois que l'agence ne prend compte que du secteur de la pêche et minimise toujours les autres secteurs d'activités économiques de notre région. De plus, à mon avis, l'agence ne tient jamais compte du fait que nous pourrions nous aussi nous déplacer dans d'autres régions pour offrir les services de l'agence et je me demande pourquoi il faut toujours que les services nous viennent des grands centres urbains et jamais de bureaux situés dans les régions.

[69] M. Claude Gionet, un autre inspecteur dont le poste a été transféré à Shédiac mais qui a choisi lui aussi de demeurer à Shippagan, est contrôleur de la qualité à l'usine Pêcheries St-Paul, à Bas-Caraquet. Il déclare qu'il ne peut recevoir les rapports d'analyse des laboratoires en français que s'il en fait chaque fois la demande par écrit. Il ajoute qu'à son avis (D.A., vol. 2, à la page 496):

[. . .] l'Agence pourrait maintenir et même développer de nouveaux emplois si elle avait l'intention de favoriser le développement de notre région et assurer la prestation des services dans les deux langues officielles.

[70] M. Réginald Poulin, retraité, déclare ce qui suit, en ce qui a trait à cette partie de la plainte qui est fondée sur la partie IV de la Loi (D.A., vol. 2, aux pages 498 à 501):

[TRANSLATION]

10. At the meeting with the Agency, I could see that the Agency does not have the vision of what really constitutes support to a community and adequate service in the language of one's choice. The Agency's representatives told us that they sincerely believe the steps taken so far were sufficient to meet the requirements of the Act, both concerning Part IV, for service to the public, and in terms of Part VII, concerning support to the community.
11. In support of the foregoing statement, I can relate that the Agency told us that it is making efforts to contribute to the development of our community by hiring a summer employee at its Shippagan offices and opening a part-time term position to provide administrative support. This kind of initiatives being sufficient, in their view, to meet the requirements of the Act. It is my impression that they are making fun of us.

...

13. During this meeting with the Agency, the first that I personally have had an opportunity to have on this matter, I also learned that the positions affected by the restructuring of the Shippagan office, which are the object of this proceeding, had been abolished and not transferred to Shédiac. There was, at the time, a shortage of staff at Shédiac. In my opinion, these new facts reinforce our position that the positions could have been maintained at Shippagan and that the Agency's office, situated in our community, could have contributed to our development by providing certain services to the southeastern region from the Shippagan office. Some former employees of the Agency have told me, and I sincerely believe, that the Agency had a habit of resorting to inspectors from elsewhere for certain services in our region, [and] I do not see why it would not have been possible to do as much with some employees from our region who would have provided services elsewhere.

...

18. I am satisfied with the Commissioner's findings and her conclusions concerning the implementation of the recommendations. I particularly agree with the Commissioner's comment that the Agency, like other federal institutions, must find its own solutions in its attempt to implement the recommendations she makes. I firmly believe that agencies likes ours can only develop an understanding of the situation and demand remedial measures when it proves necessary to do so.

10. Lors de la rencontre avec l'agence, j'ai pu constater que l'agence ne possède pas la vision de ce qu'est réellement un appui à une communauté et un service adéquat dans la langue de son choix. Les représentants de l'agence nous ont indiqué sincèrement croire que les démarches entreprises jusqu'à cette date étaient suffisantes pour rencontrer les exigences de la loi, tant en ce qui concerne la partie IV, pour le service au public, que sur le plan de la partie VII, au sujet de l'appui à la communauté.
11. À l'appui de l'affirmation qui précède, je peux relater que l'agence nous a dit faire des efforts pour contribuer au développement de notre communauté en ayant embauché une employée d'été à ses bureaux de Shippagan et en ayant ouvert un poste à terme à temps partiel pour assurer le soutien administratif. Ce genre d'initiatives étant suffisant, de leur point de vue, pour rencontrer les exigences de la loi. J'ai l'impression qu'on se moque de nous.

[...]

13. Lors de cette rencontre avec l'agence, la première que j'ai personnellement eue l'occasion d'avoir à ce sujet, j'ai aussi appris que les postes touchés par la restructuration du bureau de Shippagan et qui font l'objet de cette instance, avaient été abolis et non transférés à Shédiac. Il y avait, à la même époque, une pénurie de personnel à Shédiac. À mon avis, ces faits nouveaux renforcent notre position à l'effet que les postes auraient pu être maintenus à Shippagan et que le bureau de l'agence situé dans notre communauté aurait pu contribuer à notre épanouissement en offrant depuis le bureau de Shippagan, certains services à la région du sud-est. Des ex-employés de l'agence m'ont affirmé, et je le crois sincèrement, que l'agence avait l'habitude de faire appel à des inspecteurs d'ailleurs pour certains services dans notre région, je ne vois pas pourquoi il n'aurait pas été possible d'en faire autant avec des employés de notre région qui auraient rendus des services ailleurs.

[...]

18. Je suis satisfait des constatations de la Commissaire ainsi que de ses conclusions en ce qui a trait à la mise en œuvre des recommandations. Je suis particulièrement d'accord avec le commentaire de la Commissaire à l'effet que l'agence, tout comme les autres institutions fédérales, doit trouver ses propres solutions dans sa démarche de mise en œuvre des recommandations qu'elle fait. Je crois fermement que des organismes comme le nôtre ne peuvent que prendre connaissance de

19. In light of what I have heard from the respondent's representatives and read in the Commissioner's report, and since the respondents have nothing further to offer, I confirm that the applicant still maintains that an order should be issued that the seasonal inspectors' positions should be restored to the town of Shippagan. It appears that this is the most appropriate remedy to our request since the impact of this order on our community would be real and measurable. The Court should set aside the decision to reorganize the Shippagan office owing to the fact that it is not consistent with the *Official Languages Act* and unconstitutional, being contrary to the Charter. In the alternative, monetary compensation could be granted to compensate for the effect of the economic impact of the loss of these jobs on our region.

[71] In support of his declaration, Mr. Gauvin filed the final follow-up Report received the day before from the Commissioner. I have quoted extracts from this Report and from the one that preceded it in paragraphs 7 and 9 of these reasons.

[72] The Agency, for its part, filed the declaration, sworn on May 12, 2003, of Claudine Bourque, the Agency's Atlantic sector human resources manager. Ms. Bourque states (A.B., Vol. 2, at pages 421-422):

[TRANSLATION]

7. Pursuant to the order issued by Mr. Justice Blais on January 7, 2003, in this matter, the Agency set up two committees, a management committee to which I belong and a working committee, to determine and confirm that the service provided to the industries in the Acadian peninsula that are regulated by the Agency is provided in French and English based on the demand of the regulated party.
8. The main task of the working committee referred to above was to finalize the list of all the inspection programs in the Acadian peninsula that fall within the responsibility of the Shippagan office by indicating the regulated party, the primary inspector in the area and the consultant in that field in New Brunswick.
9. During this review, the working committee notified me, and I believe this is true, that some of the consultants assigned to help the regulated parties in the Acadian

la situation et réclamer des mesures de redressement lorsqu'il s'avère nécessaire de le faire.

19. À la lumière de ce que j'ai entendu des représentants du défendeur et lu dans le rapport du Commissaire, et puisque les défendeurs n'ont rien de plus à offrir, je confirme que le demandeur tient toujours à ce que soit rendu une ordonnance selon laquelle les postes d'inspecteurs saisonniers soient rétablis à la ville de Shippagan. Il semble que ce soit la mesure de redressement la plus appropriée à notre demande puisque l'impact de cette ordonnance sur notre communauté serait réelle et mesurable. La Cour devrait annuler la décision de réorganisation du bureau de Shippagan en raison du fait qu'elle n'est pas conforme à la *Loi sur les langues officielles* et inconstitutionnelle étant contraire à la *Charte*. En alternative, une compensation monétaire pourrait être accordée pour compenser l'effet de l'impact économique de la perte de ces emplois sur notre région.

[71] À l'appui de sa déclaration, M. Gauvin dépose le Rapport final de suivi reçu la veille de la commissaire. J'ai cité des extraits de ce Rapport et de celui qui l'a précédé aux paragraphes 7 et 9 des présents motifs.

[72] L'Agence, de son côté, déposait la déclaration assermentée le 12 mai 2003, de Claudine Bourque, gestionnaire en ressources humaines du secteur Atlantique de l'Agence. M<sup>me</sup> Bourque affirme ce qui suit (D.A., vol. 2, aux pages 421 et 422):

7. Suite à l'ordonnance émise par Monsieur le juge Blais le 7 janvier 2003 dans ce dossier, l'Agence a mis sur pied deux comités, soit un comité de direction dont je fais partie, et un comité de travail, afin de déterminer et confirmer que le service offert aux industries de la péninsule Acadienne réglementées par l'Agence est offert en français et en anglais basé sur la demande de la partie réglementée.
8. Le comité de travail mentionné ci-haut avait comme tâche principale de finaliser la liste de tous les programmes d'inspection de la péninsule Acadienne qui tombent sous la responsabilité du bureau de Shippagan en indiquant la partie réglementée, l'inspecteur primaire dans le domaine et l'expert conseil dans le domaine au Nouveau-Brunswick.
9. Lors de cette revue, le comité de travail m'avisait et je crois être vrai, que certains des experts conseils assignés à aider les parties réglementées de la péninsule

peninsula were not bilingual. As a result of this, the Agency changed some of these consultants to ensure that those who provide service to people in the Acadian peninsula are all bilingual. Please find included herein, in Appendix "A", a list of all the programs regulated by the Agency in the Acadian peninsula, the affected regulated parties, the list of inspectors and consultants assigned, and their language designation.

10. In order to determine whether there were still some deficiencies in the supply of a bilingual service provided to the regulated parties in the region of the Acadian peninsula, the Agency, through Roland Cormier, an Agency employee, conducted a survey of a number of regulated parties in the Acadian peninsula in February 2003. Please find included herein, in Appendix "B", a copy of the questions used in conducting this survey, and in Appendix "C", a copy of the parties regulated by the Agency with which Mr. Cormier had some discussions or which he tried to contact.
11. Following some discussions with Roland Cormier concerning the results of his survey, and as observed by the working committee, the Agency had to address the capacity of the consultants to provide bilingual service, which was done. See Appendix "A" included herein. In addition, Mr. Cormier sent me a report by email which is included herein in Appendix "D".
12. In relation to the problem raised by some of the regulated parties, that laboratory reports included only English commentaries, these laboratory reports are not supposed to be used or distributed outside the Agency.
13. Given the fact that the laboratory reports are sometimes found among the regulated parties, Ms. Susan Shaw, Director of the Dartmouth laboratory, which is responsible for the majority of the sampling tests *originating from the products of the regulated parties in the Acadian peninsula*, has advised me, and I believe this is true, that the laboratory now has a system in place to ensure that the reports from the laboratory are in the language of choice of the inspector and the regulated party if necessary. . . .
14. As explained by Mr. Régis Bourque during his cross-examination on February 4, 2002, pages 23 and 24 of this cross-examination being included as Appendix "E" to this affidavit, most of the work done by the Agency's inspectors in the Shippagan office is related to fish.

Acadienne n'étaient pas bilingues. Suite à ceci, l'Agence a changé certains de ces experts conseils afin de s'assurer que ces derniers qui offrent un service à des gens de la péninsule Acadienne soient tous bilingues. Veuillez trouver ci-inclus à l'Annexe 'A' une liste de tous les programmes réglementés par l'Agence dans la péninsule Acadienne, les parties réglementées affectées, la liste des inspecteurs et experts conseils assignés ainsi que leur désignation linguistique.

10. Afin de déterminer s'il y avait encore des lacunes au niveau de l'offre d'un service bilingue offert aux parties réglementées dans la région de la péninsule Acadienne, l'Agence, par l'entremise de Roland Cormier, un employé de l'Agence, a procédé en février 2003, à faire un sondage auprès de plusieurs parties réglementées dans la péninsule Acadienne. Veuillez trouver ci-joint à l'Annexe 'B' une copie des questions utilisées pour faire ce sondage, et à l'Annexe 'C' une copie des parties réglementées par l'Agence avec lesquelles Monsieur Cormier a eu des discussions ou qu'il a essayé de rejoindre.
11. Suite à des discussions avec Roland Cormier concernant les résultats de son sondage, et tel que constaté par le comité de travail, l'Agence devait adresser la capacité des experts conseils à offrir un service bilingue, ce qui a été fait. Voir l'Annexe 'A' ci-inclus. En plus, Monsieur Cormier m'a fait parvenir un compte rendu par courrier électronique qui est ci-inclus à l'Annexe 'D'.
12. Pour ce qui s'agit du problème soulevé par certaines des parties réglementées que des rapports de laboratoire ne comportaient que des commentaires anglais, ces rapports de laboratoire ne sont pas censés être utilisés ou distribués à l'extérieur de l'Agence.
13. Vu le fait que les rapports de laboratoire se retrouvent parfois parmi les parties réglementées, Madame Susan Shaw, Directrice du laboratoire de Dartmouth qui est responsable pour la majorité des tests d'échantillonnages provenant des produits des parties réglementées de la péninsule Acadienne, m'avise et je crois être vrai, que le laboratoire a maintenant un système en place pour s'assurer que les rapports parvenant du laboratoire soient dans la langue du choix de l'inspecteur et de la partie réglementée, s'il y a lieu [ . . . ]
14. Tel qu'expliqué par Monsieur Régis Bourque lors de son contre-interrogatoire le 4 février 2002, et dont les pages 23 et 24 de ce contre-interrogatoire sont inclus en tant qu'Annexe 'E' à cet affidavit, la majorité du travail fait par les inspecteurs de l'Agence au bureau de Shippagan est relié au poisson.

15. Given the fact that the inspectors in the Agency's Shippagan office now provide the service for the majority of the programs to the regulated parties in the Acadian peninsula, and given the fact that there is a demand for French-language services by these regulated parties, the inspectors have had to take training to be able to provide the service. Please find included herein in Appendix "F" a list of on-the-ground training of Shippagan inspectors by program and activity. . . .
15. Vu le fait que les inspecteurs du bureau de l'Agence à Shippagan offrent maintenant le service pour la majorité des programmes aux parties réglementées dans la péninsule Acadienne, et vu le fait qu'il y a une demande pour des services en français de la part de ces parties réglementées, les inspecteurs ont dû suivre de la formation pour être capable d'offrir le service. Veuillez trouver ci-inclus à l'Annexe 'F' une liste de formation sur le terrain des inspecteurs de Shippagan par programme et activité [ . . . ]

[73] In support of Ms. Bourque's affidavit is a report on the survey she had described (A.B., Vol. 2, at page 441):

[TRANSLATION]

Generally speaking, there are no problems with the skills of our local inspectors concerning the delivery of services in French and even in English. This applies as well to exchanges of correspondence between the local office and clients. However, the situation changes when the client must apply to a manager or technical person in the regional, sector or national office. It is sometimes hard [to] conduct a consultation in French or with a person from the Agency who has an adequate mastery of French. The plant employees must often go through an interlocutor in order to understand properly the technical concepts that are being explained to them. Two clients also presented laboratory reports that consisted only of English comments. With the exception of a particular program in which the English version is still sent several days before the French version, the clients receive their correspondence and technical documentation from the Agency in both languages. The clients often mentioned that they frequently need English documentation in order to respond to market need. The Agency's Internet site was singled out by one of our clients as a preferred source of bilingual technical information, particularly [concerning] fish.

Some secondary aspects in this survey were also raised by our clients as more or less significant deficiencies. Recognizing the heavy workload of our inspectors, our clients sometimes cited the fact that it is hard to contact an inspector in emergencies. They have to leave a telephone message and wait a few days before getting a reply from an inspector. This situation is not really serious in comparison with the lack of visibility of the Agency. Many clients did not realize that their inspection services had been combined under a single Agency. During the conversations, the evaluation of the French-language service was made in relation to the old department that had this responsibility before the creation of the Agency. It was even commented that the DFO office in Moncton always did its best to provide services in French. Doing business with the office

[73] À l'appui de l'affidavit de M<sup>me</sup> Bourque se trouve un rapport sur le sondage dont elle avait fait état (D.A., vol. 2, à la page 441):

En général, il n'y a pas de problèmes avec l'habileté de nos inspecteurs locaux en ce qui concerne la livraison de services en français et même en anglais. Il en va de même pour les échanges de correspondance entre le bureau local et le client. Par contre, la situation change quand le client doit s'adresser à une personne cadre ou technique du bureau régional, du secteur ou national. Il est parfois difficile [de] faire une consultation en français ou avec une personne de l'agence qui maîtrise bien le français adéquatement [*sic*]. Les employées d'usine doivent souvent passer par un interlocuteur afin de bien comprendre les concepts techniques qu'on leur explique. Deux clients ont aussi présenté des rapports de laboratoire qui ne comportaient que des commentaires anglais. À l'exception d'un programme en particulier où la version anglaise est toujours envoyée plusieurs jours avant la version française, les clients reçoivent leur correspondance et documentation technique de l'agence dans les deux langues. Les clients ont souvent mentionné qu'ils ont souvent besoin de la documentation anglaise afin de répondre au besoin du marché. Le site Internet de l'Agence a été souligné par un de nos clients comme étant une source d'information technique bilingue de premier choix, en particulier [en ce qui concerne] le poisson.

Des éléments secondaires à ce sondage ont aussi été soulevés par nos clients comme des lacunes plus ou moins importantes. Reconnaissant la charge de travail ardue de nos inspecteurs, nos clients ont parfois souligné le fait qu'il est difficile de rejoindre un inspecteur en cas d'urgence. Ils doivent laisser un message téléphonique et attendre quelques jours avant de recevoir une réponse d'un inspecteur. Cette situation n'est guère sérieuse à comparer au manque de visibilité de l'Agence. Plusieurs clients n'ont pas réalisé que leurs services d'inspection avaient été regroupés sous une seule Agence. Durant les conversations, l'évaluation du service en français était faite en rapport à l'ancien ministère qui avait cette responsabilité avant la création de l'Agence. On a même fait la remarque, que le bureau du MPO de Moncton a toujours fait

in Saint John or Ottawa, another client asked that the role of the Moncton office be clarified. The client thought the Agency was only a laboratory service.

[74] That is the evidence at the Court's disposal. I confess that I find it quite thin on the complainant's side, as it is mainly composed of general statements or declarations of principles that are unsupported by specific illustrations and that lament the economic situation and the lack of jobs more than they do the violation of language rights. In relation to a concrete case cited by Mr. Gionet—the receipt of analysis reports in French—it is indicated in paragraph 13 of Ms. Bourque's affidavit that the Agency has corrected the situation.

[75] Essentially, then, the problems that were at the origin of the complaint have been resolved thanks to the intervention of the Commissioner, and thanks as well, I am sure, to the pressure exerted on the Agency by the filing of the application in the Federal Court, the impact of which on the Agency's willingness to act should not be underestimated. In its comments on the follow-up Report of March 2003, the Forum's representative "said he was generally satisfied with the content of the report, except that in some respects, he would like to have seen us take a stronger position". "In short", the Commissioner concludes, "the Forum des maires wishes to see the Agency step back and reconsider its decision to restructure the Shippagan office" (*supra*, at paragraph 9 of these reasons). I note as well that in her final follow-up Report, in May 2003, the Commissioner indicated her intention to "contact the Agency again in September 2003 to review the progress made in implementing these recommendations" (A.B., Vol. 2, at page 516).

[76] The uncontradicted affidavit of Ms. Bourque, an Agency manager, describes not only a serious consultation effort but also some genuine progress in the provision of French-language services at Shippagan and in the Acadian peninsula. The problems described in the survey to which Ms. Bourque refers, and the problems described by the Forum's witnesses, are, when all is said and done, minor. It is certain that the provision of French-language services is experiencing some hiccups,

de son mieux pour offrir les services en français. Faisant affaire avec le bureau de Saint Jean ou Ottawa, un autre client a demandé de clarifier le rôle du bureau de Moncton. Le client pensait que l'Agence n'était qu'un service de laboratoire.

[74] Voilà la preuve dont dispose la Cour. J'avoue la trouver bien mince du côté du plaignant, en ce qu'elle est surtout constituée de déclarations générales ou de principes qui ne sont pas appuyés d'illustrations concrètes et qui déplorent davantage la situation économique et le manque d'emplois que la violation de droits linguistiques. En ce qui concerne un cas concret soulevé par M. Gionet—la réception de rapports d'analyse en français—il ressort du paragraphe 13 de l'affidavit de M<sup>me</sup> Bourque que l'Agence a corrigé la situation.

[75] Pour l'essentiel, donc, les problèmes qui étaient à l'origine de la plainte ont été réglés grâce à l'intervention de la commissaire, grâce aussi, je n'en doute pas, à la pression faite sur l'Agence par le dépôt du recours en Cour fédérale, dont il ne faut pas sous-estimer l'impact sur la volonté d'agir de l'Agence. Dans ses commentaires relatifs au Rapport de suivi de mars 2003, le Forum «se dit généralement satisfait du contenu du rapport sauf qu'à certains égards, il aurait voulu que nous soyons plus fermes». «Somme toute», de conclure la commissaire, «le Forum des maires voudrait que l'Agence fasse marche arrière et revienne sur la décision qu'elle a prise de restructurer le bureau de Shippagan» (précité, au paragraphe 9 des présents motifs). Je note aussi que dans son Rapport final de suivi, en mai 2003, la commissaire indiquait son intention «de communiquer à nouveau avec l'Agence au mois de septembre 2003 afin de vérifier les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations» (D.A., vol. 2, à la page 516).

[76] L'affidavit non contredit de M<sup>me</sup> Bourque, gestionnaire à l'Agence, fait état non seulement d'un effort sérieux de consultation mais aussi d'un progrès réel dans la dispense de services en français à Shippagan et dans la Péninsule acadienne. Les problèmes dont fait état le sondage auquel M<sup>me</sup> Bourque renvoie de même que ceux que décrivent les témoins du Forum sont somme toute mineurs. Il est certain que la prestation de services en français connaît des ratées, mais il ne ressort

but the evidence does not indicate that these hiccups are symptomatic of serious problems or major difficulties within the Agency. Rather, it appears that these hiccups are now—contrary to what they were before the intervention of the Commissioner and the Court—of an episodic nature. It is no longer a question of the breaches, which I would qualify as collective, that were at the origin of the complaint. It may be that some individuals are still, occasionally, prejudiced in the exercise of their language rights—no solution is perfect—in which case they are free to file detailed individual complaints with the Commissioner. However, in so far as the collective complaint before the Court is concerned, I must acknowledge that the violations that persist are so episodic that they are ill-suited to a judicial sanction of the scope sought by the Forum.

[77] Because the complaint was originally justified, the Forum is still entitled in principle to some relief, if there is some remedy other than the award of costs that is appropriate and just in the circumstances.

[78] The Forum continues to demand that the positions in Shippagan be restored. There is nothing in the evidence that would warrant such an order. An order of that nature does not normally pertain to the function or expertise of the courts where it is not in relation to a remedy under general labour law or the remedies exercised under Part V of the *Official Languages Act* (Language of Work) by an employee who alleges that his or her rights have been infringed. In a context such as this, in which the evidence demonstrates that the decision to transfer the positions was made in the context of budget cutbacks and in which the complainant bases its complaint not only on linguistic concerns but also on economic and social concerns, the Court must be conscious that a decision on the restoration of positions normally pertains to the executive branch of the government (see *Doucet-Boudreau*, *supra*, at paragraphs 56 and 57 of these reasons). The Court must therefore be extremely prudent and require detailed evidence of both the actual needs of the public and the financial and organizational capacity of the federal institution before interfering in its internal governance.

pas de la preuve que ces ratées soient symptomatiques de problèmes sérieux ou de malaises profonds au sein de l'Agence. Il semble plutôt que ces ratées sont aujourd'hui—contrairement à ce qu'elles étaient avant les interventions de la commissaire et de la Cour—d'un caractère épisodique. Il n'est plus question des manquements que je qualifierais de collectifs qui étaient à l'origine de la plainte. Il se peut que des individus soient encore, à l'occasion, lésés dans l'exercice de leurs droits linguistiques—aucune solution n'est parfaite—, auquel cas il leur est loisible de déposer auprès de la commissaire des plaintes individuelles particularisées. En ce qui a trait, toutefois, à la plainte collective dont la Cour est ici saisie, force m'est de reconnaître que les violations qui perdurent sont à ce point épisodiques qu'elles se prêtent mal à une sanction judiciaire de l'ampleur de celle que recherchait le Forum.

[77] La plainte ayant été à l'origine fondée, le Forum a quand même droit, en principe, à une réparation, s'il en est une, outre l'attribution de dépens, qui soit convenable et juste eu égard aux circonstances.

[78] Le Forum persiste à exiger le rétablissement des postes à Shippagan. Il n'est rien dans la preuve qui justifierait une telle ordonnance. Semblable ordonnance ne relève pas normalement de la fonction ou de l'expertise des tribunaux quand il ne s'agit pas de recours exercés en vertu du droit général du travail ou de recours exercés en vertu de la partie V de la *Loi sur les langues officielles* (Langue de travail) par un employé qui se dit lésé. Dans un contexte comme celui-ci, où la preuve démontre que la décision de transférer les postes a été prise dans le cadre de mesures de compression budgétaire et où le plaignant fonde sa plainte non seulement sur des préoccupations linguistiques mais aussi sur des préoccupations économiques et sociales, la Cour doit être consciente qu'une décision relative au rétablissement de postes relève normalement de la branche exécutive du gouvernement (voir *Doucet-Boudreau*, précité, aux paragraphes 56 et 57 des présents motifs). La Cour doit donc se montrer extrêmement prudente et exiger une preuve détaillée à la fois des besoins réels du public et de la capacité budgétaire et organisationnelle de l'institution fédérale avant de s'immiscer dans sa régie interne.

[79] There is no such evidence in the case at bar. Four positions are referred to; it might as well be two or ten. We do not know what latitude the Agency has. The only witness who addresses this question, Mr. Daigle, even said that the restoration of the positions “cannot resolve the language difficulties” (*supra*, at paragraph 67 of these reasons). The Commissioner herself is very wary about recommending the restoration of the positions. In her first report she said “the requirements of the OLA must not be confused with the right of managers to manage federal institutions” (*supra*, at paragraph 2 of these reasons), comments that she repeated in her final follow-up Report (*supra*, at paragraph 9 of these reasons).

[80] In short, in view of the record, it has not been established that the restoration of the positions at Shippagan would be an appropriate and just remedy in the circumstances.

[81] What other remedy would be realistic, effective, fair and within the jurisdiction of the courts in the circumstances?

[82] This is the type of case that is ill-suited to orders of relief by a court of appeal. The trial judgment essentially produced the desired results. The Commissioner’s recommendations are being followed up by her. The federal institution concerned has fallen in step. The complainant’s concerns generally go beyond the framework of the language rights recognized in the Act. There is nothing concrete that can be ordered that would be useful to the complainant and enforceable by the courts. (I note that no damages have been claimed in this case.)

[83] I see no further remedy than to order that the Agency pay the costs of the Forum at first instance and on appeal. The Forum was right to institute its proceedings since the Agency was not at the time complying with the obligations imposed on it by the *Official Languages Act* to serve the public in French in the Acadian peninsula. The Forum was right to contest the appeal since the Agency was seeking to have set aside a judgment that had correctly held that the complaint was justified. It would be appropriate,

[79] Or, il n’y a rien de tel en l’espèce. On dit quatre postes comme on aurait pu dire deux ou dix. On ne connaît pas la marge de manœuvre de l’Agence. Le seul témoin qui traite de cette question, M. Daigle, dira même que le rétablissement des postes «ne saurait pas régler les difficultés en matière de langue» (précité, au paragraphe 67 des présents motifs). La commissaire elle-même prend bien garde de recommander le rétablissement des postes. Elle dira, dans son premier Rapport, qu’«il ne faut pas confondre les exigences de la LLO et le droit de gestion qu’ont les gestionnaires des institutions fédérales» (précité, au paragraphe 2 des présents motifs), des propos qu’elle réitérera dans son Rapport final de suivi (précité, au paragraphe 9 des présents motifs).

[80] Bref, au vu de la preuve, il n’a pas été établi que le rétablissement des postes à Shippagan serait une réparation convenable et juste eu égard aux circonstances.

[81] Quelle autre réparation serait réaliste, efficace, équitable et du ressort des tribunaux dans les circonstances?

[82] Il s’agit ici d’un type de dossier qui se prête mal à des ordonnances de réparations par une cour d’appel. Le jugement de première instance a pour l’essentiel produit les effets escomptés. Les recommandations de la commissaire font l’objet de suivis par cette dernière. L’institution fédérale concernée s’est mise au pas. Les préoccupations du plaignant débordent largement le cadre des droits linguistiques reconnus dans la Loi. Il n’est rien de concret qui puisse être ordonné qui soit utile au plaignant et passible de sanction judiciaire. (Je rappelle qu’aucuns dommages-intérêts n’ont été réclamés en l’espèce.)

[83] Je ne vois ici d’autre réparation que d’ordonner que l’Agence paie les dépens du Forum en première instance et en appel. Le Forum a eu raison d’entreprendre son recours puisque l’Agence ne se conformait pas alors aux obligations que lui impose la *Loi sur les langues officielles* de servir le public en français dans la Péninsule acadienne. Le Forum a eu raison de contester l’appel puisque l’Agence recherchait l’annulation d’un jugement qui, avec raison, avait jugé la plainte bien fondée. Il serait en conséquence approprié

therefore, that the costs in both instances be determined on the basis of the maximum number of units in column V of Tariff B [of the *Federal Court Rules, 1998*].

Disposition

[84] Because the original complaint was justified, the decision of the Federal Court Judge to allow the application should be upheld and the appeal dismissed in this regard.

[85] Because the original complaint was no longer justified at the time when judgment was reserved in the Federal Court and because the remedies ordered by the Federal Court were not appropriate and just in the circumstances, I would allow the appeal in this regard and I would overturn that part of the decision of the Federal Court that sets aside the Agency's decision to transfer the positions to Shédiac and imposes on the Agency remedies other than the requirement to pay costs.

[86] The appellant should pay the respondent its costs on appeal and at trial on the basis of the maximum number of units in column V of Tariff B.

RICHARD C.J.: I concur.

NOËL J.A.: I concur.

que les dépens dans les deux instances soient établis sur la base du nombre maximal d'unités de la colonne V du tarif B [*des Règles de la Cour fédérale (1998)*].

Dispositif

[84] Vu que la plainte originale était bien fondée, la décision du juge de la Cour fédérale d'accueillir la demande devrait être maintenue et l'appel à cet égard rejeté.

[85] Vu que la plainte originale n'était plus fondée au moment de la mise en délibéré en Cour fédérale et vu que les réparations ordonnées par la Cour fédérale n'étaient pas convenables et justes eu égard aux circonstances, j'accueillerais l'appel à cet égard et j'infirmes cette partie de la décision de la Cour fédérale qui annule la décision de l'Agence de transférer les postes à Shédiac et qui impose à l'Agence des réparations autres que celle de payer les dépens.

[86] L'appelante devrait payer à l'intimé ses dépens en appel et en première instance sur la base du nombre maximal d'unités de la colonne V du tarif B.

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

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