

Raymond DesRochers, Corporation de développement économique communautaire CALDECH and Commissioner of Official Languages of Canada *Appellants*

v.

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

and

Attorney General of New Brunswick, Attorney General of the North West Territories and Fédération Franco-Ténoise *Intervenants*

INDEXED AS: DESROCHERS v. CANADA (INDUSTRY)

Neutral citation: 2009 SCC 8.

File No.: 31815.

2008: May 20; 2009: February 5.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Official languages — Communications by public with federal institutions — Right of members of public to be served by federal institutions in official language of their choice — Content of duty to provide equal services in both official languages — Community economic development services provided in both official languages, but principle of linguistic equality not adhered to — Situation corrected by time application for court remedy against federal institution heard — Whether Federal Court of Appeal erred in holding that no remedy other than costs should be granted — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 20(1) — Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), Part IV.

Raymond DesRochers, Corporation de développement économique communautaire CALDECH et Commissaire aux langues officielles du Canada *Appelants*

c.

Ministère de l'Industrie du Canada, Gouvernement du Canada et procureur général du Canada *Intimés*

et

Procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général des Territoires du Nord-Ouest et Fédération Franco-Ténoise *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : DESROCHERS c. CANADA (INDUSTRIE)

Référence neutre : 2009 CSC 8.

N° du greffe : 31815.

2008 : 20 mai; 2009 : 5 février.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Langues officielles — Communications entre les administrés et les institutions fédérales — Droit du public d'être servi par les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix — Contenu de l'obligation de fournir des services égaux dans les deux langues officielles — Services de développement économique communautaires fournis dans les deux langues officielles, mais non respect du principe de l'égalité linguistique — Situation corrigée au moment de l'audition du recours judiciaire contre l'institution fédérale — La Cour d'appel fédérale a-t-elle fait erreur en concluant qu'il n'y avait pas lieu d'accorder d'autre réparation que les dépens? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 20(1) — Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), partie IV.

Official languages — Communications with and services to public — Content of duty to provide services of equal quality in both official languages — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 20(1) — Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Suppl.), Part IV.

Section 20(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and Part IV of the *Official Languages Act* (“OLA”) create a constitutional duty to make services of equal quality in both official languages available to the public. The Corporation de développement économique communautaire CALDECH, which was run by D, was created by Francophone community organizations to address shortcomings those organizations saw in the economic development services provided to the French-speaking population of Huronia by the North Simcoe Community Futures Development Corporation (“North Simcoe”), which was responsible for implementing Industry Canada’s Community Futures Program in Huronia. In 2000, D filed a complaint with the Commissioner of Official Languages of Canada, alleging that North Simcoe was unable to provide its services in French. In 2001, the Commissioner concluded that Industry Canada had breached its duties under Parts IV and VII of the OLA and recommended that certain measures be taken. CALDECH received temporary funding to provide services in French and Industry Canada took various other measures, but the Commissioner concluded in two follow-up reports in 2003 and 2004 that Industry Canada was still not in full compliance with Parts IV and VII of the OLA. D and CALDECH then made an application to the Federal Court under s. 77(1) of the OLA, which at that time applied only to violations of Part IV of the OLA. The Federal Court acknowledged that at the time the complaint was filed Industry Canada had been in breach of its duty to provide equal services in both official languages, but it found that at the time of the application for a court remedy North Simcoe was providing equal services in both languages. The court dismissed the application without costs. The Federal Court of Appeal held that the Federal Court should have granted the application, because the relevant time for determining the merits of the application was the date the complaint was filed and because at that time North Simcoe was unable to communicate with its clients and provide services in French. However, no remedy other than costs was appropriate, since corrective measures had been taken and since the trial judge had determined that the principle of linguistic equality in communications and the provision of services implemented in the OLA was being adhered to at the time the application was heard. The court noted that the standard of substantive

Langues officielles — Communications avec le public et prestation des services — Contenu de l’obligation de fournir des services de qualité égale dans les deux langues officielles — Charte canadienne des droits et libertés, art. 20(1) — Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), partie IV.

Le paragraphe 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* (« LLO ») comportent l’obligation constitutionnelle de mettre à la disposition du public des services qui sont de qualité égale dans les deux langues officielles. La Corporation de développement économique communautaire CALDECH, dirigée par D, fut créée par des organismes communautaires francophones pour remédier aux lacunes que ces organismes percevaient dans les services de développement économique offerts à la population francophone de la Huronie par la société d’aide au développement des collectivités de Simcoe Nord (« Simcoe Nord »), qui est chargée de mettre en œuvre en Huronie le programme de développement des collectivités créé par Industrie Canada. En 2000, D dépose une plainte auprès de la commissaire aux langues officielles du Canada, alléguant que Simcoe Nord est incapable de fournir ses services en français. La commissaire conclut en 2001 qu’Industrie Canada avait manqué aux obligations qui lui incombent selon les parties IV et VII de la LLO et recommande de prendre certaines mesures. CALDECH reçoit temporairement des subventions pour rendre des services en français et Industrie Canada prend diverses autres mesures, mais dans deux rapports de suivi en 2003 et 2004, la commissaire conclut qu’Industrie Canada ne respecte toujours pas entièrement les parties IV et VII de la LLO. D et CALDECH forment alors un recours devant la Cour fédérale en vertu du par. 77(1) de la LLO, qui ne vise à l’époque que les violations à la partie IV de la LLO. La Cour fédérale reconnaît que lors du dépôt de la plainte, Industrie Canada manquait à son obligation de fournir des services égaux dans les deux langues officielles, mais estime qu’au moment de la formation du recours judiciaire, Simcoe Nord fournissait des services égaux dans les deux langues. Elle rejette le recours, sans dépens. La Cour d’appel fédérale juge que la Cour fédérale aurait dû accueillir la demande, car le moment pertinent pour en déterminer le bien-fondé est la date du dépôt de la plainte et qu’à ce moment, Simcoe Nord n’était pas capable de communiquer avec ses clients et de leur fournir des services en français. Toutefois, il n’y a pas lieu d’accorder d’autre réparation que les dépens puisque les mesures correctives ont été prises et que le juge de première instance avait déterminé que le principe de l’égalité linguistique en matière de communications et de prestation de services, mis en

equality did not require North Simcoe to take account of the special needs of the French-speaking community in developing and implementing its programs.

Held: The appeal should be dismissed.

The Federal Court of Appeal was right to grant no remedy other than costs, as even though the respondents were not fulfilling their language duties under Part IV of the *OLA* at the time D and CALDECH filed their complaint with the Commissioner, any deficiencies that remained at the time the application was heard were beyond the scope of Part IV. [4]

However, in defining the scope of the language duties in this case, the Federal Court of Appeal adopted an overly narrow view of linguistic equality. The principle of linguistic equality in the provision of government services involves a guarantee in relation to the services provided by the federal institution, and the content of this principle must be defined in light of the nature and purpose of the service in question. It is possible that substantive equality will not result from the development and implementation of identical services for each language community. In the instant case, it is difficult to imagine how the economic development services could be provided without the participation of the targeted communities in both the development and the implementation of programs, since that is the very nature of the services. The communities could therefore expect to have distinct content that varied from one community to another, depending on priorities established by the communities themselves. Insofar as North Simcoe, in accordance with the programs' objectives, made efforts to reach the linguistic majority community and involve that community in program development and implementation, it had a duty to do the same for the linguistic minority community. [4] [51] [53-54]

Finally, the duties under Part IV of the *OLA* do not entail a requirement that government services achieve a minimum level of quality or actually meet the needs of each language community. A deficiency in this regard might be due to a breach of the duties imposed by the *Department of Industry Act* or a breach of those under Part VII of the *OLA*. Nor does the principle of linguistic equality in the provision of services mean that there must be equal results for each of the two language communities, although inequality of results may be a valid indication that the quality of the services is unequal.

œuvre par la *LLO*, était respecté au moment de l'audition de la demande. Elle précise toutefois qu'en application de la norme de l'égalité réelle, Simcoe Nord n'était pas tenue de prendre en compte les besoins particuliers de la communauté francophone dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses programmes.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La Cour d'appel fédérale a eu raison de n'accorder d'autre réparation que les dépens, car même si les intimés ne répondaient pas aux obligations linguistiques qui découlent de la partie IV de la *LLO* au moment où D et CALDECH ont déposé leur plainte auprès de la commissaire, toute lacune qui subsistait au moment de l'audition du recours en première instance dépassait le champ d'application de la partie IV de la *LLO*. [4]

Toutefois, lorsqu'elle a défini la portée des obligations linguistiques en l'espèce, la Cour d'appel fédérale a considéré la question de l'égalité linguistique à travers un prisme trop étroit. Le principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services gouvernementaux donne une garantie par rapport aux services offerts par l'institution fédérale, et le contenu de ce principe doit être défini en tenant compte de la nature du service en question et de son objet. Il se peut que l'élaboration et la mise en œuvre de services identiques pour chacune des communautés linguistiques ne permettent pas de réaliser l'égalité réelle. En l'espèce, il est difficile de concevoir comment les services de développement économique pouvaient être rendus sans la participation des communautés visées, tant pour ce qui a trait à l'élaboration des programmes qu'à leur mise en œuvre, puisqu'il s'agit là de la nature même des services offerts. Les communautés pouvaient donc s'attendre à un contenu distinct qui varierait d'une collectivité à l'autre selon les priorités établies par les collectivités elles-mêmes. Dans la mesure où Simcoe Nord, conformément aux objectifs des programmes, faisait des efforts pour toucher la communauté linguistique majoritaire et l'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes, il lui incombait d'en faire autant pour la communauté linguistique minoritaire. [4] [51] [53-54]

Enfin, les obligations qui découlent de la partie IV de la *LLO* ne requièrent pas que les services gouvernementaux atteignent un seuil minimal de qualité ou qu'ils répondent effectivement aux besoins en cause de chaque communauté linguistique. Une lacune à cet égard tiendrait peut-être à un manquement aux obligations imposées par la *Loi sur le ministère de l'Industrie* ou à celles découlant de la partie VII de la *LLO*. De plus, le principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services ne signifie pas qu'il doive y avoir égalité de résultats pour chacune des deux communautés linguistiques,

Here, the apparent disparity in results between the two language communities does not support a conclusion that the services were of unequal quality. [55-56] [62]

Cases Cited

Referred to: *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, leave to appeal allowed, [2005] 1 S.C.R. ix, leave to appeal withdrawn, 2005 SCC 85, [2005] 3 S.C.R. 906; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French), S.C. 2005, c. 41.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 16(1), 20(1).

Department of Industry Act, S.C. 1995, c. 1.

Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), Parts IV, V, VII, ss. 2(a), 21, 22, 25, 41, 77.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Richard C.J. and Létourneau and Nadon J.J.A.), 2006 FCA 374, [2007] 3 F.C.R. 3, 355 N.R. 144, [2006] F.C.J. No. 1777 (QL), 2006 CarswellNat 3962, allowing an appeal from a judgment of Harrington J., 2005 FC 987, [2005] 4 F.C.R. 3, 276 F.T.R. 249, [2005] F.C.J. No. 1218 (QL), 2005 CarswellNat 2086. Appeal dismissed.

Ronald F. Caza, Mark C. Power and Justin Bertrand for the appellants Raymond DesRochers and Corporation de développement économique communautaire CALDECH.

Pascale Giguère and Christine Ruest, for the appellant the Commissioner of Official Languages of Canada.

Alain Préfontaine and René LeBlanc, for the respondents.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

bien qu'une inégalité de résultats puisse constituer un indice valable d'une inégalité dans la qualité des services offerts. En l'espèce, l'apparente disparité qui existe entre les résultats pour les deux communautés linguistiques ne permet pas de conclure que les services sont de qualité inégale. [55-56] [62]

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276, autorisation d'appel accordée, [2005] 1 R.C.S. ix, autorisation d'appel retirée, 2005 CSC 85, [2005] 3 R.C.S. 906; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 16(1), 20(1).

Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), L.C. 2005, ch. 41.

Loi sur le ministère de l'Industrie, L.C. 1995, ch. 1.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^c suppl.), parties IV, V, VII, art. 2a), 21, 22, 25, 41, 77.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Richard et les juges Létourneau et Nadon), 2006 CAF 374, [2007] 3 R.C.F. 3, 355 N.R. 144, [2006] A.C.F. n^o 1777 (QL), 2006 CarswellNat 3901, qui a accueilli un appel contre une décision du juge Harrington, 2005 CF 987, [2005] 4 R.C.F. 3, 276 F.T.R. 249, [2005] A.C.F. n^o 1218 (QL), 2005 CarswellNat 1957. Pourvoi rejeté.

Ronald F. Caza, Mark C. Power et Justin Bertrand pour les appelants Raymond DesRochers et la Corporation de développement économique communautaire CALDECH.

Pascale Giguère et Christine Ruest, pour l'appelant le commissaire aux langues officielles du Canada.

Alain Préfontaine et René LeBlanc, pour les intimés.

Gaétan Migneault, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Maxime Faille and Guy Régimbald, for the interveners the Attorney General of the North West Territories.

Roger J. F. Lepage, for the interveners Fédération Franco-Ténoise.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHARRON J. —

1. Overview

[1] This appeal requires the Court to determine the nature and scope of the principle of linguistic equality in communications and the provision of services as implemented in Part IV of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.) (“*OLA*”). In particular, it concerns the community economic development services provided in Huronia, a region of Ontario where there is “significant demand”, within the meaning of s. 22 of the *OLA*, for communications and services in the minority official language. The services in question are provided by the Department of Industry Canada pursuant to its powers, duties and functions under the *Department of Industry Act*, S.C. 1995, c. 1 (“*DIA*”), and are implemented by various community futures development corporations (“CFDCs”).

[2] It is common ground in this appeal that the rights being claimed are of constitutional origin, since the relevant provisions of the *OLA* implement the constitutional right of any member of the public to be served by federal institutions in the official language of his or her choice (*Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773). The Chief Justice stated the following constitutional question:

Do s. 20(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and Part IV of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1985, c. 31, read in light of the principle of equality set out in s. 16(1) of the *Charter*, require Industry Canada to provide services of equal quality in both official languages?

Maxime Faille et Guy Régimbald, pour l’intervenant le procureur général des Territoires du Nord-Ouest.

Roger J. F. Lepage, pour l’intervenante la Fédération Franco-Ténoise.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LA JUGE CHARRON —

1. Aperçu

[1] La Cour est appelée en l’espèce à statuer sur la nature et la portée du principe de l’égalité linguistique en matière de communications et de prestation de services tel que mis en œuvre par la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.) (« *LLO* »). Il s’agit plus particulièrement du service de développement économique communautaire offert en Huronie, une région de l’Ontario où l’emploi de la langue officielle minoritaire fait l’objet d’une « demande importante » au sens de l’art. 22 de la *LLO*. Ces services sont offerts par le ministère de l’Industrie du Canada dans le cadre de ses fonctions et pouvoirs prévus par la *Loi sur le ministère de l’Industrie*, L.C. 1995, ch. 1 (« *LMI* »), et sont mis en œuvre par l’entremise de diverses sociétés d’aide au développement des collectivités (« *SADC* »).

[2] Il est acquis dans le présent pourvoi que les droits réclamés sont de source constitutionnelle puisque les dispositions pertinentes de la *LLO* mettent en œuvre le droit constitutionnel du public d’être servi par les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773). La question constitutionnelle formulée par la juge en chef est la suivante :

Le paragraphe 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31, interprétés à la lumière du principe de l’égalité énoncé au par. 16(1) de la *Charte*, obligent-ils Industrie Canada à fournir des services qui sont de qualité égale dans les deux langues officielles?

[3] The parties agree, correctly so in my opinion, that the provisions referred to in this constitutional question create a constitutional duty to make services “of equal quality in both official languages” available to the public. The answer to the constitutional question is therefore clearly yes. What is in issue in this appeal is the scope of this concept of “services of equal quality”.

[4] With respect, in defining the scope of the language duties in this case, the Federal Court of Appeal, which rendered the decision under appeal, appears to have adopted an overly narrow view of linguistic equality that does not take account of the nature and objectives of the program in question. Nevertheless, for reasons I will explain below, I reach the same conclusion as that court on the merits. It is true that the respondents were not fulfilling their language duties under Part IV of the *OLA* at the time the appellants Raymond DesRochers and Corporation de développement économique communautaire CALDECH (“CALDECH”) filed their complaint with the Commissioner of Official Languages of Canada (“Commissioner”). However, any deficiencies that remained at the time the application was heard were, as the trial judge concluded, beyond the scope of Part IV, which means that no remedy other than costs was appropriate.

[5] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal. However, since I am of the opinion that the application has raised an important new principle in relation to the *OLA*, I would also award the appellants DesRochers and CALDECH their costs in this Court.

2. Facts

[6] Huronia is in central Ontario on the shore of Georgian Bay. The majority of its population is English-speaking. According to statistics, about 6 percent of the region’s population is French-speaking, although Francophones form a

[3] D’un commun accord, les parties conviennent, à juste titre à mon avis, que les dispositions mentionnées dans la question constitutionnelle comportent l’obligation constitutionnelle de mettre à la disposition du public des services « qui sont de qualité égale dans les deux langues officielles ». La réponse à la question constitutionnelle est donc clairement affirmative. La question en litige en l’espèce concerne plutôt la portée de cette notion de « services de qualité égale ».

[4] Soit dit en tout respect, la Cour d’appel fédérale, qui a rendu la décision attaquée dans la présente affaire, semble avoir considéré la question de l’égalité linguistique à travers un prisme trop étroit, sans tenir compte de la nature du programme en question et de ses objectifs, lorsqu’elle a défini la portée des obligations linguistiques en l’espèce. Par contre, pour des raisons que j’expliquerai plus loin, j’en arrive à la même conclusion qu’elle sur le fond. Certes, au moment où les appelants Raymond DesRochers et Corporation de développement économique communautaire CALDECH (« CALDECH ») ont déposé leur plainte auprès de la commissaire aux langues officielles du Canada (« Commissaire »), les intimés ne répondaient pas aux obligations linguistiques qui découlent de la partie IV de la *LLO*. Toutefois, toute lacune qui subsistait au moment de l’audition du recours, comme le juge d’instance l’a conclu, dépassait le champ d’application de la partie IV, de sorte qu’il n’y avait pas lieu d’accorder d’autre réparation que les dépens.

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de rejeter l’appel. Cependant, comme j’estime que l’objet du recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la *LLO*, je suis également d’avis d’accorder aux appelants DesRochers et CALDECH leurs dépens devant notre Cour.

2. Faits

[6] La Huronie est située dans le centre de l’Ontario, au bord de la baie Georgienne. Elle est majoritairement anglophone. Selon diverses statistiques, environ 6 p. 100 de sa population est francophone, les francophones constituant une partie importante

significant share of the population of the town of Penetanguishene (19 percent) and the township of Tiny (18 percent).

[7] In 1985, Industry Canada created an economic development program for Ontario's rural areas, the "Community Futures Program", which was to be implemented by the CFDCs. These local non-profit organizations are run by local volunteer boards of directors that represent various community interests. The North Simcoe CFDC ("North Simcoe") is responsible for implementing the Community Futures Program in northern Huronia.

[8] The mandate of CFDCs is threefold. First, they are to facilitate access to capital for the creation, expansion or stabilization of local small businesses. Second, they are responsible for providing local small businesses with advice, information and other business services. Third, they are to develop and implement community strategic economic development plans in co-operation with other partners. The objective of these plans is to assess local problems, implement strategies for the development of human, institutional and physical infrastructures, and support entrepreneurship, employment and the region's economy.

[9] To carry out its mandate as a CFDC, North Simcoe provides a range of services. It lends up to \$125,000 to small businesses that have difficulty obtaining financing from traditional sources. It advises entrepreneurs and helps them prepare business plans and loan applications. It organizes seminars and workshops for entrepreneurs and young persons. Every five years, it holds community consultations to update the community strategic plan.

[10] In 1995, the appellant CALDECH was created by Francophone community organizations to

de la ville de Penetanguishene (19 p. 100) et le canton de Tiny (18 p. 100).

[7] En 1985, Industrie Canada a créé, pour les régions rurales de l'Ontario, un programme de développement économique, le « programme de développement des collectivités », dont la mise en œuvre est confiée aux SADC. Celles-ci, des organismes locaux à but non lucratif, sont dirigées par des conseils d'administration bénévoles locaux représentant divers intérêts de la collectivité. L'organisme local SADC de Simcoe Nord (« Simcoe Nord ») est chargé de mettre en œuvre le programme de développement des collectivités dans le Nord de la Huronie.

[8] Le mandat des SADC est triple. Premièrement, les SADC doivent faciliter l'accès au capital destiné à la création, à l'expansion ou à la stabilisation des petites entreprises locales. Deuxièmement, elles sont chargées de fournir des conseils, des renseignements et d'autres services d'affaires aux petites entreprises locales. Troisièmement, elles doivent élaborer et mettre en œuvre, en collaboration avec d'autres partenaires, des plans stratégiques communautaires pour le développement économique. L'objectif de ces plans est d'évaluer les problèmes locaux et de mettre en œuvre des stratégies de développement des infrastructures humaines, institutionnelles et physiques, ainsi que d'appuyer l'entrepreneuriat, l'emploi et l'économie dans la région.

[9] Pour s'acquitter du mandat qui lui est conféré à titre de SADC, Simcoe Nord offre une gamme de services. Elle prête jusqu'à 125 000 \$ aux petites entreprises qui ont de la difficulté à obtenir du financement auprès de sources traditionnelles. Elle donne des conseils aux entrepreneurs et les aide à préparer des plans d'affaires et des demandes de prêts. Elle organise divers séminaires et ateliers à l'intention des entrepreneurs et des jeunes. Tous les cinq ans, elle tient une consultation auprès de la communauté pour mettre à jour le plan stratégique communautaire.

[10] En 1995, l'appelante CALDECH fut créée par des organismes communautaires francophones

address shortcomings those organizations saw in the community economic development services provided by North Simcoe to the French-speaking population of Huronia. CALDECH did not receive support from Industry Canada's Community Futures Program and had to obtain funding from various sources, such as the Department of Canadian Heritage and the Ontario Trillium Foundation. CALDECH was able to implement more than 50 projects intended to benefit the French-speaking community before it stopped providing services in 2004.

[11] In 2000, the appellant Raymond DesRochers, CALDECH's Executive Director, filed a complaint with the Commissioner, alleging that North Simcoe was unable to provide its services in French. After investigating, the Commissioner concluded, in an investigation report sent to the parties in 2001, that Industry Canada had breached its duties under Parts IV and VII of the *OLA* (Investigation Report on the North Simcoe Business Development Center's Ability to Provide French-Language Services to the Region's French-Speaking Population, September 2001). She recommended that Industry Canada take measures to ensure that services provided by North Simcoe to the French-speaking community were equal in quality to those provided to the English-speaking community. In view of the government's commitment in s. 41 of Part VII of the *OLA*, she also recommended that adequate and appropriate measures be taken to meet the economic development needs of French-speaking businesspersons in Simcoe County.

[12] Following the Commissioner's investigation, Industry Canada, as a temporary measure, provided funding to CALDECH between March 2001 and August 2002 so that the community could immediately receive economic development services in French. During that period, CALDECH received monthly grants of \$25,000 from Industry Canada. In the meantime, Industry Canada took various corrective measures to ensure equality in the provision of North Simcoe's services in both languages.

pour remédier aux lacunes que ces organismes percevaient dans les services de développement économique communautaire offerts par Simcoe Nord à la population francophone de la Huronie. CALDECH ne bénéficiait pas du programme de développement des collectivités d'Industrie Canada et devait trouver du financement auprès de sources diverses, comme Patrimoine canadien et la Fondation Trillium de l'Ontario. Jusqu'à la cessation de ses services en 2004, CALDECH a réussi à mettre en œuvre plus de 50 projets destinés à la communauté francophone.

[11] En 2000, l'appelant Raymond DesRochers, directeur général de CALDECH, dépose une plainte auprès de la Commissaire, alléguant que Simcoe Nord est incapable de fournir ses services en français. Après enquête, la Commissaire conclut, dans son rapport d'enquête transmis aux parties en 2001, qu'Industrie Canada avait manqué aux obligations qui lui incombaient selon les parties IV et VII de la *LLO* (Rapport d'enquête portant sur la capacité du « North Simcoe Business Development Center » à offrir des services en français à la population francophone de la région, septembre 2001). Elle recommande qu'Industrie Canada prenne des mesures pour que les services fournis par Simcoe Nord aux collectivités d'expression française soient de qualité égale à ceux offerts aux collectivités d'expression anglaise. Elle recommande également que, étant donné l'engagement du gouvernement prévu à l'art. 41 de la partie VII de la *LLO*, des mesures adéquates et appropriées soient prises pour qu'il soit satisfait aux besoins des gens d'affaires d'expression française du comté de Simcoe en matière de développement économique.

[12] À la suite de l'enquête de la Commissaire, Industrie Canada, à titre de mesure temporaire, finance CALDECH entre mars 2001 et août 2002 afin que la communauté puisse immédiatement recevoir des services de développement économique en français. Pendant cette période, CALDECH reçoit d'Industrie Canada des subventions mensuelles de 25 000 \$. Entre-temps, Industrie Canada prend diverses mesures correctives destinées à assurer l'égalité dans la prestation des services offerts par Simcoe Nord dans les deux langues.

[13] Despite the efforts of Industry Canada and North Simcoe, the Commissioner concluded in two follow-up reports in 2003 and 2004 that Industry Canada was still not in full compliance with Parts IV and VII of the *OLA* (Final Follow-up to the Investigation Report on the North Simcoe Business Development Centre's Ability to Provide French-Language Services to the Region's French-Speaking Population, June 2003; Second Follow-up to the Investigation Report on the North Simcoe Community Futures Development Corporation's Ability to Provide French-Language Services, August 2004). I will come back to these conclusions later in my analysis.

[14] After the second follow-up report was published in 2004, Mr. DesRochers and CALDECH applied to the Federal Court under s. 77(1) of the *OLA* for, *inter alia*, the following remedies: an order declaring that the respondents had violated and were continuing to violate Parts IV and VII of the *OLA* and ss. 16(1) and 20(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; an order enjoining the respondents to comply with those provisions of the *OLA* and the *Charter*; damages; an order granting CALDECH permanent and stable funding; and costs. The Commissioner intervened in the proceedings in the courts below and was granted leave to participate in the appeal to this Court as an appellant.

3. Parts IV and VII of the *OLA*

[15] Before summarizing the decisions of the courts below and considering the issue before this Court, it will be helpful to mention certain events that have occurred since the proceedings began in order to properly situate the application in its legislative context and clarify its scope.

[16] As I mentioned above, the appellants DesRochers and CALDECH based their application to the Federal Court not only on Part IV but also on Part VII of the *OLA*. The Commissioner's reports also referred to both these parts. The distinction between the two parts is an important one and, as we will see, only Part IV is now in issue before the Court.

[13] Malgré les efforts déployés par Industrie Canada et Simcoe Nord, la Commissaire conclut, dans deux rapports de suivi datés de 2003 et de 2004 qu'Industrie Canada ne respectait toujours pas entièrement les parties IV et VII de la *LLO* (Rapport final de suivi au rapport d'enquête portant sur la capacité du « North Simcoe Business Development Center » à offrir des services en français à la population d'expression française de la région, juin 2003; Deuxième suivi au rapport d'enquête sur la capacité de la Société d'aide au développement de collectivités de Simcoe-Nord de fournir des services en français, août 2004). Je reviendrai à ses conclusions plus loin dans mon analyse.

[14] Après la publication du deuxième rapport de suivi en 2004, M. DesRochers et CALDECH forment un recours devant la Cour fédérale en vertu du par. 77(1) de la *LLO*, demandant entre autres : une ordonnance déclarant que les intimés ont contrevenu et continuent à contrevenir aux parties IV et VII de la *LLO* et aux par. 16(1) et 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*; une ordonnance les obligeant à se conformer aux dispositions en cause de la *LLO* et de la *Charte*; des dommages-intérêts; une ordonnance accordant à CALDECH un financement permanent et stable; et les dépens. La Commissaire est intervenue au débat devant les instances inférieures et elle a été autorisée à participer au pourvoi devant cette Cour à titre de partie appelante.

3. Les parties IV et VII de la *LLO*

[15] Il est utile, avant de résumer les décisions des instances inférieures et d'aborder la question qui nous occupe, de rappeler certains événements qui se sont produits depuis le début de l'instance afin de bien situer le recours dans son contexte législatif et d'en préciser la portée.

[16] Comme je l'ai déjà mentionné, les appelants DesRochers et CALDECH ont fondé leur demande en première instance non seulement sur la partie IV, mais aussi sur la partie VII de la *LLO*. De même, les rapports de la Commissaire traitent à la fois de ces deux parties. La distinction entre les deux parties est importante et, comme nous le verrons, seule la partie IV est désormais en cause devant la Cour.

[17] Part IV of the *OLA* is entitled “Communications With and Services to the Public”. The specific issue in this appeal is whether the respondents breached their duty under s. 22 to ensure that any member of the public can “communicate” with and “obtain available services” from the federal institution “in either official language”.

[18] Part VII is entitled “Advancement of English and French”. Section 41, which is in Part VII, was worded as follows during the period relevant to this appeal:

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.

At the time the appellants DesRochers and CALDECH filed their application, there was no enforceable provision to go along with the declaratory wording of s. 41. Moreover, the application provided for in s. 77(1) of the *OLA*, on which the application in this case is based, was limited to complaints under parts IV and V, as Part VII was not mentioned in s. 77(1) until 2005, when it was added by means of a statutory amendment (*Act to amend the Official Languages Act (promotion of English and French)*, S.C. 2005, c. 41).

[19] In July 2004, a few months before the application in this case was filed, the Federal Court of Appeal held in *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, that an application for a court remedy could not be made on the basis of an alleged failure to meet the commitment set out in Part VII, in s. 41. In February 2005, this Court granted leave to appeal that decision ([2005] 1 S.C.R. ix). Harrington J. heard the application in the instant case in May 2005, and in accordance with the Federal Court of Appeal’s holding in *Forum des maires*, his decision in July of that year was based solely on Part IV.

[17] La partie IV de la *LLO* est intitulée « Communications avec le public et prestation des services ». Il s’agit précisément en l’espèce de décider si les intimés ont manqué à l’obligation imposée par l’art. 22 de veiller à ce que le public puisse « communiquer » avec l’institution fédérale et en « recevoir les services, dans l’une ou l’autre des langues officielles ».

[18] La partie VII s’intitule « Promotion du français et de l’anglais » et, pendant la période visée en l’espèce, l’art. 41, qui figure dans cette partie, était ainsi libellé :

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.

À l’époque du recours intenté par les appellants DesRochers et CALDECH, aucune disposition exécutoire ne s’ajoutait au texte déclaratoire de l’art. 41. De plus, le recours prévu au par. 77(1) de la *LLO* et sur lequel s’appuie le recours en l’espèce ne concernait que les plaintes fondées sur les parties IV et V, la partie VII n’ayant été ajoutée au par. 77(1) qu’en 2005, par le truchement d’une modification législative (*Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l’anglais)*, L.C. 2005, ch. 41).

[19] En juillet 2004, soit quelques mois avant que le recours ne soit formé en l’espèce, la Cour d’appel fédérale conclut dans *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d’inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276, qu’un recours judiciaire ne peut être intenté sur la base d’une contravention alléguée à l’engagement énoncé dans la partie VII à l’art. 41. En février 2005, notre Cour accorde une autorisation de pourvoi à l’encontre de cette décision ([2005] 1 R.C.S. ix). En mai 2005, le juge Harrington entend le présent recours en première instance et décide de l’affaire en juillet, uniquement dans le cadre de la partie IV, conformément à la décision de la Cour d’appel fédérale dans *Forum des maires*.

[20] Parliament subsequently amended the *OLA* to include a reference to Part VII in s. 77(1) and add enforceable provisions: see s. 41(2) and (3). The leave to appeal the Court had granted in *Forum des maires* was then withdrawn and declared to be of no effect: *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2005 SCC 85, [2005] 3 S.C.R. 906.

[21] In light of these developments, the Federal Court of Appeal determined that the scope of the application in the case at bar was as follows:

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

(2006 FCA 374, [2007] 3 F.C.R. 3, at para. 74)

[22] The appellants agree that the issue in this appeal arises entirely under Part IV of the *OLA* and does not concern any duties that may result from Part VII.

[23] It is clear simply from the wording of the enactment that the distinction between Part IV and Part VII is important. It is also clear from the evidence that what the appellants DesRochers and CALDECH sought in their application was in essence, first, to show that there was a real need for economic development services in the French-speaking community and, second, to convince the court that the government had a positive duty to take concrete measures to support the development of the French-speaking community in Simcoe County in order to counter the increasing rate of assimilation. As we will see, the question whether the duties under Part IV were fulfilled is much narrower than the question before the Federal Court in the original application. What must be done to answer it is essentially to conduct a comparative

[20] Par la suite, le Parlement modifie la *LLO* pour y inclure la partie VII dans le par. 77(1) et y ajouter certaines dispositions exécutoires : voir par. 41(2) et (3). L'autorisation d'appel accordée par la Cour dans l'affaire *Forum des maires* est alors retirée et déclarée sans effet : *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2005 CSC 85, [2005] 3 R.C.S. 906.

[21] À la lumière de ces développements, voici comment la Cour d'appel fédérale statue sur la portée du recours en l'espèce :

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

(2006 CAF 374, [2007] 3 R.C.F. 3, par. 74)

[22] Les appelants conviennent que la question débattue dans le présent pourvoi relève complètement de l'application de la partie IV de la *LLO* et ne vise pas les obligations pouvant découler de la partie VII.

[23] Il est clair, à la seule lecture du texte de la loi, que la distinction entre la partie IV et la partie VII est importante. Il est également clair, d'après la preuve présentée en l'espèce, que le recours formé par les appelants DesRochers et CALDECH visait essentiellement, dans un premier temps, à démontrer qu'il existait un besoin réel de services de développement économique au sein de la communauté francophone et, dans un deuxième temps, à convaincre le tribunal que le gouvernement avait l'obligation positive de prendre des mesures concrètes pour appuyer le développement de la communauté francophone dans le comté de Simcoe afin de contrer le taux d'assimilation grandissant. Comme nous le verrons, la question de savoir si les obligations découlant de la partie IV ont été respectées est beaucoup plus circonscrite que le but

analysis in order to determine whether the services *provided* by the federal institution in each official language community are of equal quality. I will now review the decisions of the courts below in this case.

4. Judicial History

4.1 *Federal Court*, 2005 FC 987, [2005] 4 F.C.R. 3

[24] In first instance, Industry Canada maintained that the *OLA* does not apply in this case because North Simcoe cannot be characterized as a “federal institution” within the meaning of Part IV. Harrington J. rejected this argument and held that the *OLA* does apply. He also found that under s. 25 of the *OLA*, Industry Canada had a duty to ensure that North Simcoe provided equal services in English and French. However, he concluded that “[m]uch of what Mr. Desrochers and CALDECH submit pertains to Part VII” (para. 75). Since Part VII of the *OLA* was simply declaratory and could not serve as a basis for the application for a remedy under s. 77(1), decisions in that regard were to be made by Parliament and the executive, not by the courts.

[25] Harrington J. acknowledged that when the applicants filed their complaint with the Commissioner in 2000, Industry Canada was in breach of its duty to provide equal services in both official languages. But Industry Canada had subsequently taken corrective measures. According to Harrington J., at the time the applicants applied for a court remedy in 2004, North Simcoe was able to provide services in both languages and was providing them equally, even if it was “not as successful as Mr. Desrochers and CALDECH would like” (para. 73).

[26] Harrington J. therefore dismissed the application without costs.

du recours formé devant la Cour fédérale. Afin d’y répondre, il faut essentiellement faire une analyse comparative pour déterminer si les services *offerts* par l’institution fédérale dans l’une et l’autre communautés de langue officielle sont de qualité égale. Je passe maintenant en revue les décisions des tribunaux d’instance inférieure dans la présente affaire.

4. Décisions des juridictions inférieures

4.1 *Cour fédérale*, 2005 CF 987, [2005] 4 R.C.F. 3

[24] À l’audience en première instance, Industrie Canada soutenait que la *LLO* ne s’appliquait pas en l’espèce puisque Simcoe Nord ne pouvait être qualifiée d’« institution fédérale » au sens de la partie IV. Le juge Harrington rejette cet argument et décide que la *LLO* s’applique. Il conclut également que l’art. 25 de la *LLO* imposait à Industrie Canada l’obligation de veiller à ce que Simcoe Nord fournisse des services égaux en français et en anglais. Le juge conclut par contre qu’« [u]ne grande partie des prétentions de M. Desrochers et de CALDECH ont trait à la partie VII » (par. 75). La partie VII de la *LLO* étant simplement déclaratoire et ne pouvant servir de fondement au recours judiciaire prévu au par. 77(1), il appartenait au Parlement et au pouvoir exécutif, et non aux tribunaux, de rendre des décisions à cet égard.

[25] Le juge Harrington reconnaît que, lorsque les demandeurs ont déposé une plainte auprès de la Commissaire en 2000, Industrie Canada manquait à son obligation de fournir des services égaux dans les deux langues officielles. Mais, par la suite, Industrie Canada a pris des mesures correctives. Selon le juge Harrington, au moment de la formation du recours judiciaire en 2004, Simcoe Nord était en mesure d’offrir des services dans les deux langues et elle les fournissait de manière égale, même si ce n’était « pas avec autant de succès que M. Desrochers et le CALDECH le souhaiteraient » (par. 73).

[26] Le juge rejette donc la demande, sans dépens.

4.2 *Federal Court of Appeal*, 2006 FCA 374, [2007] 3 F.C.R. 3

[27] Like the trial judge, the Federal Court of Appeal defined the issue by specifying that Part IV of the *OLA* provides only for a right to communicate with and receive available services from the federal institution in French. The court also made it clear that the application was based on the *OLA* and not the *DIA*.

[28] Regarding the duties under the *OLA*, Létourneau J.A., writing for the court, readily accepted that the applicable standard was that of substantive, and not simply formal, equality in the use and status of the two official languages. However, he rejected the argument that this concept of equality required North Simcoe to take account of the special needs of the French-speaking community in developing and implementing its programs. He explained:

... Part IV of the *OLA* provides for equal linguistic access to regional economic development services in Ontario, and not access to equal regional economic development services. . . .

. . . .

However, in my humble opinion, the intervenor's counsel was mistaken when she argued that, based on this principle of linguistic equality, the respondents had a duty under the *OLA* to take the necessary steps to ensure that Francophones are considered equal partners with Anglophones in regional economic development, as per a definition of the services that reflect the needs of the minority, and in the provision of equal economic development services. In my view, this is to confuse the rights that may be provided for in, and the duties that may be imposed by, the *DIA* with the rights and duties that flow from the *OLA*. [Emphasis added; paras. 33 and 38.]

[29] The court concluded that if there were any inadequacies in the provision of services, they resulted from a breach of duties imposed by the *DIA*, not from a breach of those imposed by the *OLA*.

[30] The court nevertheless allowed the appeal because, in its view, the trial judge had erred in

4.2 *Cour d'appel fédérale*, 2006 CAF 374, [2007] 3 R.C.F. 3

[27] Comme le juge de première instance, la Cour d'appel fédérale cerne le débat en précisant que la partie IV de la *LLO* confère seulement le droit de communiquer avec l'institution fédérale et d'en recevoir les services en français. De plus, la cour précise que le recours est fondé sur la *LLO* et non sur la *LMI*.

[28] Quant aux obligations qui découlent de la *LLO*, le juge Létourneau, écrivant pour la cour, accepte sans difficulté que la norme applicable est celle de l'égalité réelle, et non simplement formelle, d'usage et de statut des deux langues officielles. Mais il rejette la prétention qu'en raison de cette notion d'égalité, Simcoe Nord est tenue de prendre en compte les besoins particuliers de la communauté francophone dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses programmes. Il explique :

... la partie IV de la *LLO* confère un accès linguistique égal aux services de développement économique régional en Ontario, et non un accès à des services égaux de développement économique régional. . .

. . . .

Mais là où, à mon humble avis, la procureure de l'intervenante fait erreur, c'est lorsqu'elle conclut qu'à partir de cette égalité linguistique, les intimés devaient en vertu de la *LLO* prendre les mesures nécessaires pour que les francophones soient considérés comme des partenaires égaux avec les anglophones dans le développement économique régional, dans une définition des services qui tiennent compte des besoins de la minorité et dans une prestation de services égaux de développement économique. À mon sens, il y a là une confusion entre les droits possiblement conférés et les obligations possiblement imposées par la *LMI* et ceux et celles qui découlent de la *LLO*. [Je souligne; par. 33 et 38.]

[29] La cour conclut que toute insuffisance dans la prestation des services, si insuffisance il y a, découle peut-être d'un manquement aux obligations imposées par la *LMI*, mais non par la *LLO*.

[30] Cependant, la cour accueille l'appel parce qu'à son avis, le juge de première instance a fait

determining the merits of the application on the basis of North Simcoe's ability to provide services in French at the time the application was filed in 2004. The relevant time was instead the date the complaint was filed with the Commissioner. Since the evidence clearly showed that North Simcoe had been unable to communicate with its clients and provide services in French in 2000, the application ought to have been allowed. However, no remedy other than costs was appropriate, because North Simcoe had taken corrective measures between 2000 and 2004 and because the trial judge had correctly determined that the principle of linguistic equality in communications and the provision of services implemented in Part IV of the *OLA* was being adhered to at the time the application was heard.

5. Analysis

[31] Before considering the provisions at issue in the case at bar, it will be helpful to review the principles that govern the interpretation of language rights provisions. Courts are required to give language rights a liberal and purposive interpretation. This means that the relevant provisions must be construed in a manner that is consistent with the preservation and development of official language communities in Canada (*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at para. 25). Indeed, on several occasions this Court has reaffirmed that the concept of equality in language rights matters must be given true meaning (see, for example, *Beaulac*, at paras. 22, 24 and 25; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3, at para. 31). Substantive equality, as opposed to formal equality, is to be the norm, and the exercise of language rights is not to be considered a request for accommodation. Bearing this in mind, I will now consider the scope of the remedies provided for in s. 77 of the *OLA*.

5.1 *Nature of the Section 77 Remedy*

[32] In *Forum des maires*, Décary J.A. clearly explained the nature of the court remedy provided for in s. 77 of the *OLA* (at paras. 15-21). Although

erreur en déterminant le bien-fondé de la demande en fonction de la capacité de Simcoe Nord d'offrir les services en français au moment de la formation du recours judiciaire en 2004. Le moment pertinent est plutôt la date du dépôt de la plainte auprès de la Commissaire. Comme il ressort clairement de la preuve qu'en 2000, Simcoe Nord n'était pas capable de communiquer avec ses clients en français ni de fournir des services en français, la demande aurait dû être accueillie. Par contre, il n'y avait pas lieu d'accorder d'autre réparation que les dépens parce qu'entre 2000 et 2004, Simcoe Nord avait pris des mesures correctives et parce que le juge de première instance avait déterminé à juste titre que le principe de l'égalité linguistique en matière de communication et de prestation de services, mis en œuvre par la partie IV de la *LLO*, était respecté au moment de l'audition de la demande.

5. Analyse

[31] Avant d'examiner les dispositions contestées en l'espèce, il est utile de rappeler les principes qui régissent l'interprétation des dispositions sur les droits linguistiques. Les tribunaux sont tenus d'interpréter ces droits de façon libérale et téléologique. À cette fin, les dispositions pertinentes doivent être interprétées d'une façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada (*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 25). D'ailleurs, la Cour a plusieurs fois réaffirmé que le concept de l'égalité en matière de droits linguistiques doit recevoir son sens véritable (voir, par exemple, *Beaulac*, par. 22 et 24-25; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3, par. 31). L'égalité réelle, par opposition à l'égalité formelle, doit être la norme et l'exercice des droits linguistiques ne doit pas être considéré comme une demande d'accommodement. Dans cette optique, j'aborde maintenant l'examen de la portée des recours prévus à l'art. 77 de la *LLO*.

5.1 *La nature du recours prévu à l'art. 77*

[32] Dans *Forum des maires*, le juge Décary explique bien la nature du recours judiciaire établi à l'art. 77 de la *LLO* (par. 15-21). Bien que la portée

the scope of the remedy has since been broadened by the inclusion of Part VII, his comments on its nature are no less relevant. I agree with his analysis and will therefore review its salient points here before addressing the issue before us.

[33] Section 77 reads as follows:

77. (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV or V [since 2005, “Part IV, V or VII”], or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

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

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

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

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

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

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

(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.

[34] Thus, the remedy provided for in s. 77 is grounded in the complaint to the Commissioner and the results of the Commissioner’s investigation. As

du recours ait été élargie depuis par l’ajout de la partie VII, ses propos quant à la nature du recours restent tout aussi pertinents. Je souscris à son analyse et j’en reprends donc ici les points saillants avant d’aborder la question qui nous occupe.

[33] Voici le texte de l’art. 77 :

77. (1) Quiconque a saisi le commissaire d’une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV ou V [depuis 2005 « parties IV, V, ou VII »], ou fondée sur l’article 91 peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

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

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

(4) 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.

[34] La plainte déposée auprès du commissaire et les conclusions de son enquête sont donc à l’origine du recours prévu à l’art. 77. Comme l’explique le

Décary J.A. explained, “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))” (para. 17). The merits of the complaint are determined as of the time of the alleged breach, and the facts that existed as of the date the complaint was filed with the Commissioner are therefore determinative of the outcome of the application.

[35] Although the complaint to the Commissioner and the investigation that follows form the basis for the remedy, it must be made clear that the Commissioner is not a tribunal for the purposes of the *OLA* and that an application under s. 77 is not an application for judicial review. Décary J.A. explained this as follows:

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.

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 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)). [paras. 16-17]

[36] The Commissioner’s reports are admissible in evidence but are not binding on the parties. The evidence provided during the Commissioner’s

juge Décary, « 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)) » (par. 17). Le bien-fondé de la plainte est déterminé en fonction du moment de la violation alléguée et ce sont donc les faits qui existaient à la date du dépôt de la plainte auprès du commissaire qui sont déterminants quant à l’issue du recours.

[35] Même si la plainte déposée devant le commissaire et l’enquête qui suit sont à l’origine du recours, il est important de préciser que le commissaire n’est pas un tribunal aux fins d’application de la *LLO* et que le recours prévu à l’art. 77 n’est pas une demande de révision judiciaire. Le juge Décary explique :

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.

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 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)). [par. 16-17]

[36] Les rapports du commissaire sont recevables en preuve mais ne lient pas les parties. La preuve offerte lors de son enquête peut donc être suppléée

investigation may therefore be supplemented or even contradicted. Nor are the Commissioner's conclusions binding on the judge, who hears the matter *de novo*. As well, the Commissioner's reports and the conclusions they contain must be considered in the context of the Commissioner's specific mandate. Décary J.A. explained how the nature and purpose of the Commissioner's mandate differ from those of the court remedy:

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. . . . 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). [para. 21]

[37] Finally, although the assessment of the merits of the complaint is based on the facts that existed as of the time the complaint was filed with the Commissioner, any remedy must be adapted to the circumstances that exist as of the time of the court's order. Décary J.A. noted that "[t]he remedy will vary according to whether or not the breach continues" (para. 20).

[38] I will now consider the issue before us in light of this analytical framework.

5.2 *Relevant Provisions of Part IV of the OLA*

[39] As I explained above, the only provisions of Part IV of the *OLA* that are at issue in this case are the following:

ou même contredite. Ses conclusions ne lient pas non plus le juge, qui entend l'affaire de nouveau. De plus, les rapports du commissaire et conclusions qu'ils contiennent doivent être considérés dans le contexte du mandat particulier du commissaire. Le juge Décary explique comment la nature et l'objet du mandat du commissaire diffèrent de la nature et de l'objet du recours judiciaire :

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. [. . .] 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). [par. 21]

[37] Enfin, même si le bien-fondé de la plainte s'apprécie en fonction des faits qui existaient au moment de son dépôt auprès du commissaire, toute réparation, le cas échéant, doit être adaptée aux circonstances qui existent au moment de l'ordonnance de la cour. Le juge note que « [l]e remède variera selon que la violation perdure ou non » (par. 20).

[38] C'est dans ce cadre analytique que j'étudie maintenant la question qui nous occupe.

5.2 *Les dispositions pertinentes de la partie IV de la LLO*

[39] Comme je l'ai déjà expliqué, les seules dispositions de la partie IV de la *LLO* qui sont en cause en l'espèce sont les suivantes :

PART IV

COMMUNICATIONS WITH AND SERVICES TO
THE PUBLIC

. . .

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

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

- (a) within the National Capital Region; or
- (b) in Canada or elsewhere, where there is significant demand for communications with and services from that office or facility in that language.

. . .

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

[40] It is common ground that Huronia is a region where there is “significant demand”, within the meaning of s. 22, for communications and services in the minority official language. As well, it is no longer in dispute in this Court that, as the courts below concluded, s. 25 applies in this case. The issue is whether the respondents have fulfilled their duties under s. 22.

[41] The scope of s. 22 must be assessed in light, *inter alia*, of the purpose of the *OLA*. The appellants rely in particular on s. 2(a), which reads as follows:

- 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

PARTIE IV

COMMUNICATIONS AVEC LE PUBLIC ET PRESTATION
DES SERVICES

. . .

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

22. Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que le public puisse communiquer avec leur siège ou leur administration centrale, et en recevoir les services, dans l’une ou l’autre des langues officielles. Cette obligation vaut également pour leurs bureaux — auxquels sont assimilés, pour l’application de la présente partie, tous autres lieux où ces institutions offrent des services — situés soit dans la région de la capitale nationale, soit là où, au Canada comme à l’étranger, l’emploi de cette langue fait l’objet d’une demande importante.

. . .

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

[40] Il est incontesté que la Huronie est une région où l’emploi de la langue officielle minoritaire fait l’objet d’une « demande importante » au sens de l’art. 22. Aussi, il n’est plus contesté devant la Cour que, comme l’ont conclu les instances inférieures, l’art. 25 s’applique en l’espèce. Il s’agit de déterminer si les intimés se sont acquittés des obligations découlant de l’art. 22.

[41] La portée de l’art. 22 doit être appréciée, entre autres, selon l’objet de la *LLO*. Les appelants se fondent plus particulièrement sur l’al. 2a), dont voici le texte :

- 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

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;

5.3 *Issue in This Appeal*

[42] As I explained above, the merits of the complaint must be assessed in light of the facts that existed as of the time the complaint was filed with the Commissioner. This question was resolved long ago. As the Commissioner wrote in her investigation report in 2001, Industry Canada acknowledged that at the time of the complaint, the quality of French-language services was not equal to that of services offered in English. The Department therefore responded to the Commissioner's preliminary recommendations by taking measures to remedy the situation while the investigation was still under way. Despite those measures, the Commissioner concluded when she issued her investigation report that the services provided by North Simcoe "to its French-speaking clients are far from being comparable, in quantity or quality, to those provided to its English-speaking clients" (p. 13 (emphasis added)).

[43] The trial judge reached the same conclusion, stating that, on the date the complaint was filed, "Industry Canada would clearly have been found in breach of the duty imposed upon it by section 25" (para. 44). There is ample evidence to support this conclusion. Therefore, the Federal Court of Appeal correctly allowed the appeal and, as the trial judge would have done had he not erred regarding the relevant date, granted the appellants' application.

[44] What is in issue in this appeal is whether the Federal Court of Appeal erred in holding that no remedy other than costs should be granted because, in light of the evidence, it was open to the trial judge to find that the principle of linguistic equality implemented in Part IV of the *OLA* was being adhered to at the time the application was heard.

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;

5.3 *La question soulevée dans ce pourvoi*

[42] Comme je l'ai déjà expliqué, le bien-fondé de la plainte s'apprécie en fonction des faits qui existaient au moment de son dépôt auprès de la Commissaire. Cette question est depuis longtemps résolue. Comme la Commissaire l'écrit dans son rapport d'enquête en 2001, Industrie Canada reconnaît qu'au moment du dépôt de la plainte la qualité des services offerts en français n'était pas équivalente à celle des services fournis en anglais. Ainsi, en réponse à des recommandations préliminaires de la Commissaire, le ministère prend, au cours de l'enquête, des mesures destinées à remédier à la situation. Malgré ces mesures, la Commissaire a conclu au moment de livrer son rapport d'enquête que les services offerts par Simcoe Nord « à ses clients d'expression française sont loin d'être, en nombre et en qualité, comparables aux services offerts à ses clients d'expression anglaise » (p. 14 (je souligne)).

[43] Le juge d'instance en arrive à la même conclusion lorsqu'il dit qu'à la date du dépôt de la plainte, « on aurait clairement pu considérer qu'Industrie Canada avait manqué à l'obligation imposée par l'article 25 » (par. 44). La preuve à l'appui de cette conclusion est abondante. C'est donc à bon droit que la Cour d'appel fédérale accueille l'appel et, comme le juge d'instance l'aurait fait n'eût été sa méprise quant à la date pertinente, accorde la demande des appelants.

[44] La question soulevée dans ce pourvoi est plutôt celle de savoir si la Cour d'appel fédérale a fait erreur en concluant qu'il n'y avait pas lieu d'accorder d'autre réparation que les dépens puisque, compte tenu de la preuve, le juge d'instance pouvait à bon droit conclure que lors de l'audition du recours, le principe de l'égalité linguistique mis en œuvre par la partie IV de la *LLO* était respecté.

5.4 *Arguments of the Parties*

[45] As I stated in the introduction to these reasons, the parties agree that as a general rule, the principle — provided for in s. 20(1) of the *Charter* and implemented in Part IV of the *OLA* — that members of the public are entitled to linguistic equality when receiving services entails an obligation to make services “of equal quality in both official languages” available to the public. The parties disagree, however, on what is meant by “equal quality”.

[46] The appellants conceded before this Court that equality of rights and privileges as to the *use* of the two official languages has been achieved through the institutional infrastructure created by Industry Canada in response to the Commissioner’s recommendations. They also acknowledged that in order to also achieve equality of *status*, it will in most cases suffice for the government to communicate and deliver the same service equally in both official languages. But, the appellants argue, depending on the nature of the service in question, it will sometimes be necessary to go further and take account of the special needs of the language community receiving the service. They assert that in the instant case, Industry Canada is required to provide — through a separate institution if necessary — economic development services that not only are delivered in the official language of the user’s choice, but also are adapted to the special needs and cultural reality of the region’s French-speaking community.

[47] The appellants submit that a community economic development service that is tailored to the needs of the majority and is merely offered to the minority in its language amounts at best to accommodation. On this basis, they request an order declaring that Industry Canada, in developing its programs and providing its services, has a duty to consider the special needs and cultural reality of the French-speaking community regarding economic development.

5.4 *Les prétentions des parties*

[45] Comme je l’ai indiqué dans l’introduction de ces motifs, les parties sont d’accord qu’en règle générale, le principe de l’égalité linguistique en matière de réception de services, prévu au par. 20(1) de la *Charte* et mis en œuvre par la partie IV de la *LLO*, comporte l’obligation de mettre à la disposition du public des services « qui sont de qualité égale dans les deux langues officielles ». Les parties, par contre, n’ont pas la même vision de ce qu’on entend par « qualité égale ».

[46] Les appelants conviennent devant la Cour que l’égalité de droits et privilèges quant à l’*usage* des deux langues officielles a été réalisée par l’infrastructure institutionnelle mise en place par Industrie Canada à la suite des recommandations de la Commissaire. Ils reconnaissent de plus que, dans la majorité des cas, il suffira au gouvernement d’assurer la communication et de rendre le même service de façon égale dans les deux langues officielles pour réaliser aussi l’égalité de *statut*. Par contre, les appelants plaident que selon la nature du service en cause, il sera parfois nécessaire d’aller plus loin et de prendre en compte les besoins particuliers de la communauté linguistique qui reçoit les services. En l’espèce, ils affirment qu’Industrie Canada est tenu de fournir — au besoin par l’entremise d’une institution distincte — des services de développement économique qui soient non seulement dans la langue officielle du choix de l’usager, mais aussi adaptés aux besoins particuliers et à la réalité culturelle de la collectivité francophone de la région.

[47] Les appelants soutiennent qu’un service de développement économique communautaire qui est taillé selon les besoins de la majorité et qui est simplement offert à la minorité dans sa langue constitue, au mieux, un accommodement. Ils demandent donc une ordonnance déclarant qu’il incombe à Industrie Canada de prendre en considération les besoins particuliers et la réalité culturelle de la communauté francophone en matière de développement économique dans l’élaboration de ses programmes et dans la prestation de ses services.

[48] The respondents contend that the order being sought should not be granted. Their view is that depending on the nature of the service, the government might, in order to fulfil its language duties, be required to change its *method* of providing the service, but not the *content* of the service itself. They argue that “[t]his would amount to giving official language minority communities, *via* subsection 20(1) of the *Charter* and Part IV of the *Act*, a right to participate in defining the content of programs, which even a generous reading of those provisions, having regard to subsection 16(1) of the *Charter*, does not authorize.”

[49] According to the respondents, what is being claimed here is not the equal provision of available services in both languages, but the provision of services other than those being offered that better reflect the socio-demographic characteristics of the linguistic minority community. They assert that the appellants are basically claiming a right to parallel services provided by a Francophone organization. In the respondents’ view, linguistic equality does not have as broad a scope as this, but is instead achieved “by guaranteeing equal linguistic access to the services offered, not by access to distinct services”. They therefore submit that the Federal Court of Appeal was correct to conclude that the rights being claimed in this case exceed the scope of Part IV of the *OLA*.

[50] In reply to the respondents’ arguments, the appellants stress that the purpose of this application is not to claim a right to parallel services managed by the linguistic minority community. In their opinion, there is ample evidence that the needs of the French-speaking minority community are indeed different from those of the English-speaking majority community and that North Simcoe, unlike CALDECH, has not succeeded in reaching the French-language business community. The appellants therefore request, in addition to the above-mentioned order, that the government be ordered to provide funding to CALDECH, at

[48] Les intimés, pour leur part, déclarent qu’il n’y a pas lieu de faire droit à la demande d’ordonnance en cause. Ils conviennent que, selon la nature du service, le gouvernement serait peut-être tenu de modifier les *modalités* de prestation du service pour s’acquitter de ses obligations linguistiques, mais non le *contenu* du service lui-même. Ils affirment que « ce serait là en quelque sorte reconnaître aux communautés minoritaires de langue officielle — à travers le paragraphe 20(1) de la *Charte* et la partie IV de la *Loi* — un droit de participation à la définition des contenus des programmes, ce qu’une lecture, même généreuse, de ces dispositions, prenant en compte le paragraphe 16(1) de la *Charte*, n’autorise pas. »

[49] Selon les intimés, ce qui est réclamé en l’espèce n’est pas que les services disponibles soient fournis également dans les deux langues, mais plutôt que soient fournis des services autres que ceux qui sont offerts et qui reflètent mieux les caractéristiques sociodémographiques de la communauté linguistique minoritaire. Ils affirment qu’essentiellement, les appelants réclament un droit à des services parallèles fournis par un organisme francophone. Ils prétendent que la notion d’égalité linguistique n’a pas cette portée et qu’elle se réalise plutôt « en garantissant au public un accès linguistique égal aux services offerts et non un accès à des services distincts ». Les intimés soutiennent donc que la Cour d’appel fédérale a eu raison de conclure que les droits réclamés en l’espèce dépassent le champ d’application de la partie IV de la *LLO*.

[50] En réplique aux arguments des intimés, les appelants soulignent que l’objectif du présent recours n’est aucunement de réclamer un droit à des services parallèles gérés par la minorité linguistique. Il reste que, selon les appelants, il existe une preuve abondante démontrant que les besoins de la communauté minoritaire francophone sont effectivement différents de ceux de la communauté majoritaire anglophone et que Simcoe Nord, contrairement à CALDECH, ne réussit pas à toucher la communauté d’affaires francophone. Ainsi, les appelants demandent, en plus de l’ordonnance mentionnée plus tôt, une ordonnance enjoignant

least until substantive equality is achieved in the services provided by North Simcoe both in terms of rights and privileges as to the *use* of the official languages and in terms of the *status* of those languages in the federal institution.

5.5 *Application to the Case at Bar*

[51] It seems clear to me that the respondents are correct to say that the principle under s. 20(1) of the *Charter* and Part IV of the *OLA* of linguistic equality in the provision of government services involves a guarantee in relation to the services *provided* by the federal institution. However, it is not entirely accurate to say that linguistic equality in the provision of services cannot include access to services *with distinct content*. Depending on the nature of the service in question, it is possible that substantive equality will not result from the development and implementation of identical services for each language community. The content of the principle of linguistic equality in government services is not necessarily uniform. It must be defined in light of the nature and purpose of the service in question. Let us consider the community economic development program in the case at bar.

[52] At the relevant time, Industry Canada described its community economic development program as follows:

[TRANSLATION] Community economic development (CED) is a global approach to development under which communities take charge of their own economic futures and decide the direction they will take to attain their goals. The following CED principles guide community futures development corporations (CFDCs) in all the activities and services they offer:

- ensuring development *of* the community, *by* the community and *for* the community;
- taking local autonomy into account and promoting local skills;
- incorporating economic, social and environmental concerns in a holistic approach to sustainable development;

au gouvernement de subventionner CALDECH, du moins jusqu'à la réalisation d'une égalité réelle dans les services offerts par Simcoe Nord, tant pour ce qui est des droits et privilèges quant à *l'usage* des langues officielles que pour ce qui est de leur *statut* dans l'institution fédérale.

5.5 *Application en l'espèce*

[51] Il me paraît clair que les intimés ont raison de dire que le principe de l'égalité linguistique en matière de prestation de services gouvernementaux, selon le par. 20(1) de la *Charte* et la partie IV de la *LLO*, donne une garantie par rapport aux services *offerts* par l'institution fédérale. Par contre, il n'est pas tout à fait juste de dire que l'égalité linguistique en matière de prestation de services ne peut comprendre l'accès à des services *dont le contenu est distinct*. Selon la nature du service en question, il se peut que l'élaboration et la mise en œuvre de services identiques pour chacune des communautés linguistiques ne permettent pas de réaliser l'égalité réelle. Le contenu du principe de l'égalité linguistique en matière de services gouvernementaux n'est pas nécessairement uniforme. Il doit être défini en tenant compte de la nature du service en question et de son objet. Considérons le programme de développement économique communautaire en l'espèce.

[52] Au moment pertinent, Industrie Canada décrivait ainsi son programme de développement économique communautaire :

Le développement économique communautaire (DEC) est une approche globale de développement selon laquelle les collectivités assument leur propre avenir économique et décident de la voie qu'elles suivront pour atteindre leur but. Les principes de DEC ci-dessous guident les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) dans toutes les activités et services qu'elles offrent :

- assurer le développement *de* la collectivité, *par* la collectivité et *pour* la collectivité;
- tenir compte de l'autonomie locale et rehausser les compétences locales;
- intégrer les préoccupations économiques, sociales et environnementales, approche holistique du développement durable;

- making use of partnerships that bring together various interests and stakeholders;
- taking a long-term strategic approach;
- including the public and private sectors as well as volunteer organizations; and
- supporting local entrepreneurs and small businesses.

In addition to the business development and strategic planning services mentioned above, CFDCs may take part in all kinds of other CED activities and projects. These will vary greatly from one community to another, depending on priorities established in the local strategic planning process. The following are a few examples:

- development of infrastructure in support of economic development;
- sponsoring of entrepreneurial and business management training courses and workshops;
- promotion of the community to stimulate tourism and investment;
- creation of other partnerships to deal with issues related to telecommunications and foster the use of the information highway;
- implementation of special initiatives to promote entrepreneurship among certain groups, such as women, young people, Aboriginal persons and Francophones;
- provision of support to micro-businesses and home-based businesses; and
- promotion of sustainable development and adoption of measures in this respect. [Underlining added.]

(As this text comes from a printout of an Industry Canada Web page (<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/md17281f.html>, September 29, 2003) that is no longer on line, an unofficial translation is provided.)

[53] It is difficult to imagine how the federal institution could provide the community economic development services mentioned in this description without the participation of the targeted communities in both the development and the implementation of programs. That is the very nature of the service provided by the federal institution. It

- mettre à contribution des partenariats réunissant une variété d'intérêts et d'intervenants;
- utiliser une démarche stratégique à long terme;
- inclure les secteurs public et privé ainsi que les organismes bénévoles;
- soutenir les entrepreneurs et les PME locales.

En plus des services de développement des entreprises et de planification stratégique déjà mentionnés, les SADC peuvent prendre part à toutes sortes d'autres activités et projets de DEC. Ceux-ci varieront largement d'une collectivité à l'autre, selon les priorités établies au cours du processus local de planification stratégique. En voici quelques exemples :

- le développement de l'infrastructure à l'appui du développement économique;
- le parrainage de cours de formation et d'ateliers sur l'entrepreneuriat et la gestion des entreprises;
- la promotion de la collectivité visant à stimuler le tourisme et l'investissement;
- la création d'autres partenariats pour traiter des questions de télécommunications et mettre en valeur l'utilisation de l'infrastructure;
- la mise en place d'initiatives spéciales pour encourager l'entrepreneuriat chez certains groupes, dont les femmes, les jeunes, les Autochtones et les Francophones;
- la prestation d'un soutien aux micro-entreprises et aux entreprises à domicile;
- la sensibilisation au développement durable et la prise de mesures à cet égard. [Je souligne.]

(<http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/md17281f.html>, 29 septembre 2003)

[53] Il est difficile de concevoir comment l'institution fédérale pourrait rendre les services de développement économique communautaire mentionnés dans son programme sans la participation des communautés visées, tant pour ce qui a trait à l'élaboration des programmes qu'à leur mise en œuvre. C'est là la nature même du service offert par

necessarily follows, as is expressly recognized in the above passage, that the communities could ultimately expect to have *distinct* content that varied “greatly from one community to another, depending on priorities established” by the communities themselves.

[54] Given the nature of the services at issue here, I therefore disagree with Létourneau J.A.’s view that the principle of linguistic equality does not entail a right to “access to equal regional economic development services” (para. 33), or that the respondents did not have a duty under Part IV of the *OLA* to “take the necessary steps to ensure that Francophones are considered equal partners with Anglophones” (para. 38) in the definition and provision of economic development services. With respect, it seems to me that Létourneau J.A. did not fully consider the nature and objectives of the program in question in so defining the scope of the duties resulting from the guarantee of linguistic equality. What matters is that the services provided be of equal quality in both languages. The analysis is necessarily comparative. Thus, insofar as North Simcoe, in accordance with the programs’ objectives, made efforts to reach the linguistic majority community and involve that community in program development and implementation, it had a duty to do the same for the linguistic minority community.

[55] However, two points must be made regarding the scope of the principle of linguistic equality in the provision of services. First, the duties under Part IV of the *OLA* do not entail a requirement that government services achieve a minimum level of quality or actually meet the needs of each official language community. Services may be of equal quality in both languages but inadequate or even of poor quality, and they may meet the community economic development needs of neither language community. A deficiency in this regard might be due to a breach of the duties imposed by the *DIA*, as the Federal Court of Appeal pointed out in this case, or to a breach of the duties under Part VII, as

l’institution fédérale. Il s’ensuit forcément, comme il est expressément reconnu d’ailleurs dans le texte qui précède, qu’au bout du compte les communautés pouvaient s’attendre à un contenu *distinct* qui varierait « largement d’une collectivité à l’autre selon les priorités établies » par les collectivités elles-mêmes.

[54] Vu la nature du service offert en l’espèce, je ne partage donc pas l’opinion du juge Létourneau que le principe de l’égalité linguistique ne confère pas un droit à « un accès à des services égaux de développement économique régional » (par. 33), ou encore que les intimés n’étaient pas tenus en vertu de la partie IV de la *LLO*, de « prendre les mesures nécessaires pour que les francophones soient considérés comme des partenaires égaux avec les anglophones » (par. 38) dans la définition et la prestation des services de développement économique. Il me paraît ici, soit dit en tout respect, que le juge Létourneau n’a pas tenu compte pleinement de la nature du programme en question et de ses objectifs lorsqu’il a ainsi défini la portée des obligations découlant de la garantie d’égalité linguistique. Ce qui compte, c’est que les services offerts soient de qualité égale dans les deux langues. L’analyse est forcément comparative. Ainsi, dans la mesure où Simcoe Nord, conformément aux objectifs des programmes, faisait des efforts pour toucher la communauté linguistique majoritaire et l’engager dans l’élaboration et la mise en œuvre des programmes, il lui incombait d’en faire autant pour la communauté linguistique minoritaire.

[55] Il est important, cependant, d’apporter deux précisions quant à la portée du principe de l’égalité linguistique en matière de prestation de services. Premièrement, les obligations qui découlent de la partie IV de la *LLO* ne requièrent pas que les services gouvernementaux atteignent un seuil minimal de qualité ou qu’ils répondent effectivement aux besoins en cause de chaque communauté de langue officielle. Il se peut que les services soient de qualité égale dans les deux langues, mais inadéquats, ou même de mauvaise qualité, et qu’ils ne satisfassent pas aux besoins de l’une ou l’autre communauté linguistique en matière de développement économique communautaire. Une lacune à cet égard tiendrait

the Commissioner seemed to believe. I will come back to this point.

[56] Second, nor does the principle of linguistic equality in the provision of services mean that there must be equal results for each of the two language communities. Inequality of results may be a valid *indication* that the quality of the services provided to the language communities is unequal. However, the results of a community economic development program for either official language community may depend on a large number of factors that can be difficult to identify precisely.

[57] What remains to be done is to consider the evidence in light of the above comments.

[58] As we saw above, the evidence clearly shows that at the time the complaint was filed with the Commissioner, the services provided in French by North Simcoe were far from equal in quality to the services provided in English. The institutional infrastructure required to provide services in each official language simply did not exist. This deficiency, the appellants concede, has since been remedied.

[59] Moreover, as the Commissioner concluded in her follow-up report in 2004, North Simcoe has made “considerable efforts . . . to attract French-speaking clientele” (p. 5). The Commissioner described, *inter alia*, some of the measures taken by North Simcoe: it has advertised in newspapers of the French-speaking community and on the French-language radio station; it has personal contacts with key representatives of the French-language minority community to inform them of its services; its Francophone volunteers have also promoted its services in the context of their contacts with the community; and it has published a new bilingual newsletter that has been presented to

peut-être à un manquement aux obligations imposées par la *LMI*, comme l’a fait remarquer la Cour d’appel fédérale en l’espèce. Ou encore, comme semblait le croire la Commissaire, il pourrait s’agir d’un manquement à des obligations découlant de la partie VII. Je reviendrai sur ce point.

[56] Deuxièmement, le principe de l’égalité linguistique en matière de prestation de services ne signifie pas non plus qu’il doive y avoir égalité de résultats pour chacune des deux communautés linguistiques. Il se peut qu’une inégalité de résultats constitue un *indice* valable d’une inégalité dans la qualité des services offerts à chacune des communautés linguistiques. Par contre, les résultats d’un programme de développement économique communautaire destiné à l’une ou l’autre collectivité de langue officielle peuvent être tributaires d’un grand nombre de facteurs, parfois difficiles à cerner exactement.

[57] Il reste à examiner la preuve à la lumière des commentaires précédents.

[58] Comme nous l’avons vu plus tôt, la preuve démontre clairement qu’au moment du dépôt de la plainte auprès de la Commissaire, les services offerts par Simcoe Nord en français étaient loin d’être de qualité égale à celle des services offerts en anglais. L’infrastructure institutionnelle nécessaire à la prestation de services dans chacune des langues officielles n’était tout simplement pas en place. Cette lacune, les appelants en conviennent, a depuis été comblée.

[59] De plus, comme la Commissaire le conclut dans son rapport de suivi en 2004, Simcoe Nord a investi « des efforts considérables pour [. . .] attirer une clientèle francophone » (p. 5). Elle décrit, entre autres, certaines des mesures prises par Simcoe Nord : celle-ci a publié des annonces dans les journaux communautaires francophones et à la station de radio francophone; elle a communiqué personnellement avec des personnes clés représentant la collectivité francophone minoritaire pour les informer de ses services; ses bénévoles francophones font aussi la promotion des services dans leurs relations avec la collectivité; elle publie un nouveau bulletin bilingue, qui a été présenté à des représentants de

representatives of the French-speaking community and mailed to 92 Francophone businesses.

[60] The crux of the problem is that, despite these efforts, North Simcoe still seems incapable of reaching the French-speaking minority community and actually involving that community in its program. Training sessions and workshops in French are usually cancelled due to lack of participation. In her second follow-up report in 2004, the Commissioner stated that only one French-speaking client was dealing with North Simcoe in French. Five other French-speaking clients had chosen to be served in English. North Simcoe has never received a loan application in French, despite the creation of a French-language investment committee.

[61] On the other hand, North Simcoe seems to have had some success with the English linguistic majority community. For example, in 2004 it received 272 general information requests, gave 21 in-depth counselling interviews and received 17 loan applications, 11 of which were approved.

[62] There is no doubt that disparity in results can be a sign that the quality of services is unequal, but the inquiry must not end there. Several factors may come into play that have nothing to do with the comparative quality of the services provided by the federal institution in each official language. In the instant case, to support their contention that the services were not of equal quality, the appellants place great emphasis on the success of CALDECH, which implemented more than 50 projects for the French-speaking community. The extent to which this provides a basis for comparing the quality of North Simcoe's services in each official language is debatable. It seems to me that the very existence of CALDECH may explain why so few Francophones chose to use North Simcoe's services, whatever their quality may have been. In any event, the apparent disparity in results between the two language communities does not support a conclusion that the services were of unequal quality.

la collectivité francophone et posté à 92 entreprises francophones.

[60] Malgré les efforts déployés, le nœud du problème réside dans le fait que Simcoe Nord semble toujours incapable de toucher la communauté linguistique minoritaire francophone et de l'engager effectivement dans son programme. Les séances de formation et les ateliers en français sont habituellement annulés faute de participation. Dans son deuxième rapport de suivi en 2004, la Commissaire indique qu'un seul client francophone traitait avec Simcoe Nord en français. Cinq autres clients francophones ont choisi d'être servis en anglais. Simcoe Nord n'a jamais reçu de demande de prêt en français, malgré la création d'un comité des investissements francophones.

[61] Par contre, Simcoe Nord semble avoir connu un certain succès auprès de la communauté linguistique majoritaire anglophone. Par exemple, en 2004 elle a reçu 272 demandes de renseignements généraux, donné 21 entretiens de counseling approfondis et reçu 17 demandes de prêts, dont 11 ont été approuvées.

[62] Il ne fait aucun doute qu'une disparité dans les résultats peut être un indice d'une inégalité dans la qualité des services, mais il ne faut pas s'arrêter là. Peuvent entrer en jeu plusieurs facteurs qui n'ont rien à voir avec la qualité comparative des services offerts par l'institution fédérale dans chacune des langues officielles. En l'espèce, à l'appui de leur prétention que les services n'étaient pas de qualité égale, les appelants insistent beaucoup sur le succès de CALDECH, qui a mis en œuvre plus de 50 projets destinés à la communauté francophone. La mesure dans laquelle ce fait permet d'évaluer la qualité comparative des services offerts par Simcoe Nord dans l'une et l'autre langues officielles est discutable. Il me semble que la présence même de CALDECH peut expliquer pourquoi si peu de francophones ont choisi de se prévaloir des services offerts par Simcoe Nord, quelle qu'en soit la qualité. Quoi qu'il en soit, l'apparente disparité qui existe en l'espèce entre les résultats pour les deux communautés linguistiques ne permet pas de conclure que les services sont de qualité inégale.

[63] Although the parties disagree about the number of CALDECH's projects that Industry Canada would actually have supported, one thing is certain: CALDECH's ability to reach the linguistic minority community and involve it in many community economic development projects shows that there is a real need for such services in Huronia's French-speaking community and that that need can be met. However, I cannot conclude that the failure to remedy this shortcoming relates to the principle of linguistic equality in communications and the provision of services as implemented in Part IV of the *OLA*. Like Harrington J. at trial, I believe that the appellants' arguments essentially relate to alleged violations of Part VII of the *OLA*. It is noteworthy that in each of her three reports, the Commissioner drew a clear distinction between duties related to the principle of equality in communications and the provision of services under Part IV and duties resulting from the government's commitment, stated in Part VII, to enhancing the vitality and development of linguistic minority communities. In all her reports, she identified *Part VII* as the source of the duty to consider and meet the special needs and concerns of Simcoe County's French-speaking business community with regard to economic development.

[64] Of course, as we saw above, the Commissioner's role is entirely separate from that of the court, which is not bound by her conclusions when it hears an application under s. 77. For example, the Commissioner does not have to be overly concerned about distinctions between the various parts of the *OLA*, since she prepares a report containing recommendations, not an order granting remedies. Also, the duties set out in Part IV may very well overlap those provided for in Part VII. Since questions about the nature and scope of the duties that may arise under Part VII of the *OLA* were not raised before this Court, I will express no opinion on the correctness of the Commissioner's observations concerning such duties. Having said this, however, I conclude, as the Commissioner seems to have done in her reports and as the trial judge

[63] Chose certaine, bien que les parties contestent le nombre des projets de CALDECH qu'Industrie Canada aurait réellement appuyés, le fait que CALDECH a réussi à toucher la communauté linguistique minoritaire et à l'engager dans de nombreux projets de développement économique communautaire démontre qu'il y a un besoin réel de tels services au sein de la communauté francophone de la Huronie et qu'il est possible d'y répondre. Mais je ne peux conclure que le défaut de combler cette carence relève du principe de l'égalité linguistique en matière de communications et de prestation de services tel que mis en œuvre par la partie IV de la *LLO*. Tout comme le juge d'instance Harrington, j'estime que les arguments des appelants se rapportent essentiellement à de prétendues violations de la partie VII de la *LLO*. Il est notable que, dans chacun de ses trois rapports, la Commissaire a fait une distinction nette entre les obligations résultant du principe de l'égalité en matière de communications et de prestation de services prévue à la partie IV et celles qui découlent de l'engagement du gouvernement de favoriser l'épanouissement et le développement des minorités linguistiques énoncé à la partie VII. Elle a, dans tous ses rapports, situé l'obligation de prendre en considération et de répondre aux besoins et préoccupations particuliers de la communauté d'affaires de langue française du comté de Simcoe en matière de développement économique *dans le cadre de la partie VII*.

[64] Bien sûr, comme nous l'avons vu, le rôle de la Commissaire est tout à fait distinct de celui du tribunal et ses conclusions ne lient pas le tribunal qui entend un recours fondé sur l'art. 77. Par exemple, la Commissaire n'a pas à se préoccuper outre mesure des distinctions entre les diverses parties de la *LLO*, puisque c'est un rapport assorti de recommandations qu'elle produit, et non une ordonnance assortie de réparations. Il peut aussi très bien y avoir chevauchement entre les obligations prévues par la partie IV et celles énoncées à la partie VII. Puisque les questions de la nature et de la portée des obligations pouvant découler de la partie VII de la *LLO* n'ont pas été soulevées devant la Cour, je ne me prononce pas sur le bien-fondé des observations de la Commissaire quant aux obligations pouvant résulter de la partie VII. Cela dit, je conclus par contre,

noted, that the deficiencies at issue here clearly exceed the scope of Part IV.

6. Conclusion

[65] For these reasons, I would dismiss the appeal but would award costs to the appellants DesRochers and CALDECH.

Appeal dismissed with costs to certain appellants.

Solicitors for the appellants Raymond DesRochers and Corporation de développement économique communautaire CALDECH: Heenan Blaikie, Ottawa.

Solicitor for the appellant the Commissioner of Official Languages of Canada: Office of the Commissioner of Official Languages of Canada, Ottawa.

Solicitor for the respondents: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Attorney General of the North West Territories: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Solicitors for the intervener Fédération Franco-Ténoise: Balfour Moss, Regina.

tout comme la Commissaire a semblé le faire dans ses rapports et le juge d'instance l'a constaté, que les carences en cause en l'espèce dépassent nettement le champ d'application de la partie IV.

6. Conclusion

[65] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi mais d'accorder aux appelants DesRochers et CALDECH leurs dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens en faveur de certains appelants.

Procureurs des appelants Raymond DesRochers et la Corporation de développement économique communautaire CALDECH: Heenan Blaikie, Ottawa.

Procureur de l'appelant le commissaire aux langues officielles du Canada: Commissariat aux langues officielles du Canada, Ottawa.

Procureur des intimés: Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général des Territoires du Nord-Ouest: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante la Fédération Franco-Ténoise: Balfour Moss, Regina.