

T-2152-99
2001 FCT 1365

T-2152-99
2001 CFPI 1365

Robert Lavigne (*Applicant*)

Robert Lavigne (*demandeur*)

v.

c.

Human Resources Development, Attorney General of Canada, Minister of State for Labour and Employment of Quebec, Attorney General for Quebec (*Respondents*)

Développement des ressources humaines, le procureur général du Canada, le Ministre d'État du Travail et de l'Emploi du Québec, le procureur général du Québec (*défendeurs*)

INDEXED AS: LAVIGNE v. CANADA (HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: LAVIGNE c. CANADA (DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES) (1^{re} INST.)

Trial Division, Lemieux J.—Montréal, May 17; Ottawa, December 12, 2001.

Section de première instance, juge Lemieux—Montréal, 17 mai; Ottawa, 12 décembre 2001.

Official Languages — Service to clients under Labour Market Agreement (LMA), Labour Market Implementation Agreement (LMIA) between Governments of Canada, Quebec — Extent of applicability of Official Languages Act (OLA) under LMA — Court without jurisdiction with respect to Quebec respondents as not federal institutions within meaning of OLA—No delegation of functions from federal to provincial authorities — Use of spending power by federal government, through conditional grants or otherwise, not transforming provincial legislation into federal, or making provincial government recipient of federal funds federal institution for purposes of OLA — LMA between Canada and Quebec not in violation of Charter rights.

Langues officielles — Services offerts aux clients en vertu de l'entente relative au marché du travail, de l'entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au développement du marché du travail (EMODMT) — Champ d'application de la Loi sur les langues officielles (LLO) en vertu de l'entente relative au marché du travail — Absence de compétence de la Cour à l'égard des défendeurs québécois étant donné que ce ne sont pas des institutions fédérales au sens de la LLO — Pas de délégation de fonctions du gouvernement fédéral aux autorités provinciales — L'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, au moyen de subventions conditionnelles ou autrement, n'a pas pour effet de convertir une loi provinciale en une loi fédérale, et ne fait pas d'un gouvernement provincial qui reçoit des fonds fédéraux une institution fédérale pour les fins de la LLO — L'entente relative au marché du travail entre le Canada et le Québec ne contrevient pas aux droits garantis par la Charte.

Constitutional Law — Distribution of Powers — Service to clients under Labour Market Agreement (LMA), Labour Market Implementation Agreement (LMIA) between Governments of Canada, Quebec — Extent of applicability of Official Languages Act (OLA) to LMA — Canada and Quebec have concurrent constitutional jurisdiction to enact social, employment legislation provisions relied on herein and upon which LMA built — No delegation of functions from federal to provincial authorities — Use of spending power by federal government, through conditional grants or otherwise, not transforming provincial legislation into federal, or making provincial government recipient of federal funds federal institution for purposes of OLA — Declaration of unconstitutionality sought without sufficient factual foundation — LMA between Canada and Quebec not in violation of Charter rights.

Droit constitutionnel — Répartition des pouvoirs — Services offerts aux clients en vertu de l'entente relative au marché du travail, de l'entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au développement du marché du travail (EMODMT) — Champ d'application de la Loi sur les langues officielles (LLO) relativement à l'entente relative au marché du travail — Le Canada et le Québec ont une compétence constitutionnelle concurrente pour adopter des lois sociales et concernant l'emploi sur lesquels on s'appuie en l'espèce et sur lesquels l'entente relative au marché du travail est fondée — Pas de délégation de fonctions du gouvernement fédéral aux autorités provinciales — L'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, au moyen de subventions conditionnelles ou autrement, n'a pas pour effet de convertir une loi provinciale en une loi fédérale, et ne fait pas d'un gouvernement provincial qui reçoit des fonds fédéraux une institution fédérale pour les fins de la LLO — La déclaration

In 1997, Canada entered into two agreements with Quebec (the Labour Market Agreement (LMA) and the Labour Market Implementation Agreement (LMIA)) whereby the Government of Quebec would assume full responsibility for the active employment measures funded from the Employment Insurance Account and certain functions of the National Employment Service. The clause concerning the language of service for the English-speaking residents of Quebec referred to arrangements established in letters between the responsible ministers. In one letter, the Quebec Minister stated that “when Quebec, in making available those functions of the National Employment Service for which it will become responsible, is unable, due to the provisions of the *Charter of the French Language*, to provide service in both official languages in accordance with the *Official Languages Act* with respect to written communications with corporations established in Quebec, Canada and Quebec shall agree that, in order to ensure compliance with the *Official Languages Act*, Canada will exercise those functions instead.”

In June 1999, the applicant made a complaint to the Commissioner of Official Languages for Canada (COL) in which he suggested that the *Official Languages Act* (OLA) should apply to the LMA. He submitted that the letters between the ministers were *ultra vires*, contravening the Act as a whole as well as certain provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The COL informed the applicant that the office was discontinuing the investigation of his complaint because the relevant part of the OLA concerning the language of communications and services to the public did not apply to the Canada-Quebec Agreement once it was in place, save for the national employment service which remains a federal responsibility pursuant to the *Employment Insurance Act*.

The applicant is now seeking a remedy pursuant to section 77 of the OLA, namely a declaration that the OLA applies to the LMA, and a declaration of unconstitutionality of those parts of the LMA that indicate that the OLA does not apply to the Agreement.

The applicant’s principal argument for saying the OLA applies to the LMA is because, through it, Canada has delegated or transferred to Emploi-Québec certain administrative functions vested in the Canada Employment Insurance Commission (Commission) under the *Employment Insurance Act* or has contracted out its spending power to Quebec. Therefore, in discharging those activities, Emploi-

d’inconstitutionnalité recherchée ne s’appuie pas sur un fondement factuel suffisant — L’entente relative au marché du travail entre la Canada et le Québec ne contrevient pas aux droits garantis par la Charte.

En 1997, le Canada a conclu deux ententes avec le Québec (l’entente relative au marché du travail et l’entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au développement du marché du travail (EMODMT)) dans lesquelles le gouvernement du Québec s’engageait à assumer l’entière responsabilité des mesures actives d’emploi financées à même le Compte d’assurance-emploi et à s’acquitter de certaines fonctions du Service national de placement. La clause concernant la langue de service pour la clientèle de langue anglaise du Québec faisait référence aux mesures établies dans les lettres échangées entre les ministres responsables. Dans une lettre, le ministre du Québec déclarait que «lorsque le Québec offrira des fonctions du Service national de placement dont il sera devenu responsable et qu’il ne pourra en raison des dispositions de la *Charte de la langue française* s’acquitter de ses fonctions dans les deux langues officielles conformément à la *Loi sur les langues officielles* en ce qui concerne les communications écrites avec les personnes morales établies au Québec, le Canada et le Québec conviendront que le Canada, pour assurer le respect de la *Loi sur les langues officielles*, exercera alors ces fonctions».

En juin 1999, le demandeur a déposé une plainte auprès du commissaire aux langues officielles du Canada (CLO) dans laquelle il déclarait que la *Loi sur les langues officielles* (LLO) devait s’appliquer à l’entente relative au marché du travail. Il soutenait que les lettres échangées entre les ministres sont *ultra vires*, qu’elles contreviennent à la Loi dans son ensemble de même qu’à certaines dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le CLO a informé le demandeur que son bureau mettait fin à l’enquête sur sa plainte parce que la partie pertinente de la LLO concernant la langue de communication et les services au public ne s’appliquent pas à compter de la mise en œuvre de l’entente Canada-Québec sauf pour ce qui est du Service national de placement qui demeure une responsabilité fédérale aux termes de la *Loi sur l’assurance-emploi*.

Le demandeur réclame un redressement fondé sur l’article 77 de la LLO, savoir une déclaration attestant que la LLO s’applique à l’entente relative au marché du travail; il demande également que soient déclarées inconstitutionnelles les parties de l’entente relative au marché du travail indiquant que la LLO ne s’applique pas à cette entente.

Comme principal argument à l’appui de sa prétention selon laquelle la LLO s’applique à l’entente relative au marché du travail, le demandeur fait valoir que, par cette entente, le Canada a délégué ou transféré à Emploi Québec certaines fonctions administratives qui incombent à la Commission de l’assurance-emploi (la Commission) en vertu de la *Loi sur l’assurance-emploi* ou qu’il a confié son

Québec is acting on behalf of the Commission pursuant to section 25 of the OLA, which provides that every federal institution has the duty to ensure that where services are provided or made available on its behalf, it must be done in either official language in any case where those services, if provided by the institution, would be required to be provided in either official language. He also argued that the federal minister was without power to declare the OLA inapplicable, and invoked section 7 and subsection 20(1) of the Charter to attack the LMA for taking away his remedy under section 77 of the OLA.

Held, the application should be dismissed.

Relief under subsection 77(4) of the OLA can be granted by this Court only where a federal institution has failed to comply with the OLA. The two Quebec respondents are not federal institutions. The Court is therefore without jurisdiction with respect to them.

The applicant has a statutory right to seek a remedy from this Court under subsection 77(1) of the OLA since he made a complaint to the COL for a determination that Part IV of the OLA applied to the LMA. The courts have determined that the OLA is quasi-constitutional in nature and must be interpreted in a purposive way.

Both Canada and Quebec have concurrent constitutional jurisdiction to enact the statutory provisions upon which they rely in this case and upon which the LMA is built. It is clear that Emploi-Québec is carrying out its functions in the area of labour market activities contemplated by the Labour Market Implementation Agreement; it does not carry out those functions pursuant to a mandate received either through the LMA, the Commission or the Minister of Human Resources Development Canada. What happened here is that the federal government withdrew from the field and in lieu of carrying out those activities funded Emploi-Québec through the Labour Market Implementation Agreement. There was therefore no delegation of functions from federal to provincial authorities.

The use of the spending power by the federal government, through conditional grants or otherwise, does not transform provincial legislation into a federal one or make a provincial government recipient of federal funds, a federal institution for the purpose of the OLA.

Finally, the applicant is not entitled to the declaration of unconstitutionality based on Charter grounds. First, the declaration sought is based on an erroneous assumption. The federal minister, in response to the Quebec Minister, did not decide that the OLA did not apply to the LMIA. What he did was describe the services to be provided by Quebec and

pouvoir de dépenser au Québec. Cela étant, Emploi Québec, en s'acquittant de ces activités, agit au nom de la Commission aux termes de l'article 25 de la LLO qui stipule qu'il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que les services offerts au public pour leur compte le soient dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues à une telle obligation. Il prétend également que le ministre fédéral n'avait pas le pouvoir de déclarer que la LLO n'était pas applicable, et il invoque l'article 7 et le paragraphe 20(1) de la Charte pour contester l'entente relative au marché du travail qui lui enlève le recours qu'il pourrait exercer en vertu de l'article 77 de la LLO.

Jugement: la demande est rejetée.

La réparation demandée aux termes du paragraphe 77(4) de la LLO ne peut l'être que si la Cour conclut qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la LLO. Les deux défendeurs québécois ne sont pas des institutions fédérales. La Cour n'a donc pas compétence à leur égard.

Le demandeur a le droit légal de demander réparation à la Cour en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO étant donné qu'il a déposé une plainte au CLO pour que celui-ci déclare que la partie IV de la LLO s'appliquait à l'entente relative au marché du travail. Les tribunaux ont statué que la LLO est une loi quasi-constitutionnelle et qu'elle doit être interprétée selon la méthode téléologique.

Le Canada et le Québec ont une compétence constitutionnelle concurrente pour adopter les dispositions législatives sur lesquelles ils s'appuient en l'espèce et sur lesquelles l'entente relative au marché du travail est fondée. Il est clair qu'Emploi-Québec s'acquitte de ses fonctions dans le domaine des activités liées au marché du travail en vertu de l'EMODMT; il n'exerce pas ses fonctions en vertu d'un mandat qui lui serait conféré soit par l'entente relative au marché du travail, la Commission ou le ministre des Ressources humaines du Canada. Ce qui s'est produit en l'espèce, c'est que le gouvernement fédéral s'est retiré du champ de compétence et au lieu de s'acquitter lui-même de ces activités il a financé Emploi-Québec par l'entreprise de l'EMODMT. Il n'y a donc pas eu de délégation de fonctions du gouvernement fédéral aux autorités provinciales.

L'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, au moyen de subventions conditionnelles ou autrement, n'a pas pour effet de convertir une loi provinciale en une loi fédérale et ne fait pas non plus d'un gouvernement provincial qui reçoit des fonds fédéraux une institution fédérale pour les fins de la LLO.

Finalement, le demandeur ne peut avoir gain de cause sur la déclaration d'inconstitutionnalité fondée sur des motifs liés à la Charte. Tout d'abord, la déclaration demandée se fonde sur une hypothèse erronée. Le ministre fédéral, dans sa réponse au ministre québécois, n'a pas décidé que la LLO ne s'appliquait pas à l'EMODMT. Ce qu'il a fait, c'est de

concluded that such services satisfied Canada's legislative requirements. The federal minister was not concerned with the OLA. Second, the declaration of unconstitutionality was sought without a sufficient factual foundation. The applicant has not alleged any denial by Quebec or a breach of the language obligations undertaken under the LMIA nor has he sought a remedy from Quebec. And, to a substantial extent, the applicant, as an anchor to his Charter arguments, incorrectly assumed that the federal minister had delegated authority to Quebec.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting income support, employment assistance and social solidarity*, R.S.Q., c. S-32.001, ss. 1, 2, 3, 4.
- An Act respecting the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité and establishing the Commission des partenaires du marché du travail*, R.S.Q., c. M-15.001, ss. 1, 2, 3, 4, 5(3), 18, 19.
- Application of Provincial Laws Regulations*, SOR/96-312.
- Canada Health Act*, R.S.C., 1985, c. C-6.
- Canada-Québec Labour Market Agreement in Principle*, between the Government of Canada and the Government of Québec, April 1997, cl. 4.1.4, Annex 1.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 15, 20(1).
- Charter of the French Language*, R.S.Q., c. C-11.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(2A) (as am. by *Constitution Act, 1940*, 3 & 4 Geo. VI, c. 36 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 18) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 28], s. 1, 92(13), (16), 93.
- Contraventions Act*, S.C. 1992, c. 47.
- Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 56, 57, 59, 60, 61 (as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 75), 62, 63.
- Executive Power Act*, R.S.Q., c. E-18.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 17 (as am. *idem*, s. 3), 18 (as am. *idem*, s. 4), 57 (as am. *idem*, s. 19).
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*, R.S.C., 1985, c. F-8 (as am. by S.C. 1995, c. 17, s. 1).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 3 "federal institution" (as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78, Sch. III, item 116), 18, 21, 22, 25, 27, 28, 45, 58(3), 77, 82.

décrire les services qui sont fournis par le Québec et a conclu que ces services respectaient les exigences législatives du Canada. Le ministre fédéral ne traitait pas de la LLO. Deuxièmement, la déclaration d'inconstitutionnalité demandée ne s'appuie pas sur un fondement factuel suffisant. Le demandeur n'a pas allégué que le Québec avait refusé de respecter ses droits ou qu'il y avait eu manquement aux obligations linguistiques qui incombent au Québec du fait de l'EMODMT et il n'a pas non plus demandé réparation au Québec. Enfin, le demandeur, pour justifier ses arguments fondés sur la Charte, a présumé dans une très large mesure que le ministre fédéral avait délégué des pouvoirs au Québec, ce qui n'est pas le cas.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 15, 20(1).
- Charte de la langue française*, L.R.Q., ch. C-11.
- Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*, entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, avril 1997, cl. 4.1.4, annexe 1.
- Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), ch. C-6.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(2A) (mod. par *Loi constitutionnelle de 1940*, 3 & 4 Geo. VI, ch. 36 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 18) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 28], art. 1, 92(13), (16), 93.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 17 (mod., *idem*, art. 3), 18 (mod., *idem*, art. 4), 57 (mod., *idem*, art. 19).
- Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63.
- Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*, L.R.Q., ch. M-15.001, art. 1, 2, 3, 4, 5(3), 18, 19.
- Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., ch. S-32.001, art. 1, 2, 3, 4.
- Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. (1985), ch. F-8 (mod. par L.C. 1995, ch. 17, art. 1).
- Loi sur les contraventions*, L.C. 1992, ch. 47.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 2, 3 «institutions fédérales» (mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78, ann. III, art. 116), 18, 21, 22, 25, 27, 28, 45, 58(3), 77, 82.

Loi sur l'exécutif, L.R.Q., ch. E-18.
Règlement sur l'application de certaines lois provinciales,
 DORS/96-312.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Jones v. A.G. of New Brunswick, [1975] 2 S.C.R. 182; (1974), 7 N.B.R. (2d) 526; 45 D.L.R. (3d) 583; 16 C.C.C. (2d) 297; 1 N.R. 582; *Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, [2001] 3 F.C. 641; (2001), 203 D.L.R. (4th) 556; 274 N.R. 1 (C.A.); *Saugeen Band of Indians v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1992] 3 F.C. 576; (1992), 56 F.T.R. 253 (T.D.); *Martinoff v. Gossen*, [1978] 2 F.C. 537; (1978), 46 C.C.C. (2d) 368 (T.D.); *R. in Right of Canada v. Chief William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96; (1983), 49 N.R. 198 (F.C.A.); *MacDonald v. Ontario et al.* (1999), 173 F.T.R. 310 (F.C.T.D.); *affd* (2000), 264 N.R. 387 (F.C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1997] 1 F.C. 305; 122 F.T.R. 131 (T.D.); *affd* (1998), 228 N.R. 124 (F.C.A.); *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270; *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086; (1990), 73 D.L.R. (4th) 686; 43 C.P.C. (2d) 165; 112 N.R. 362.

DISTINGUISHED:

Commissioner of Official Languages (Can.) v. Canada (Minister of Justice) (2001), 194 F.T.R. 181 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board), [2000] 2 F.C. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.); *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] S.C.R. 31; [1950] 4 D.L.R. 369; (1950), 50 DTC 838; *Valin v. Langlois* (1879), 5 App. Cas. 115 (P.C.); *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392; [1952] 4 D.L.R. 146; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] S.C.R. 569; (1968), 68 D.L.R. (2d) 384; *Reference re The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended*, [1957] S.C.R. 198; (1957), 7 D.L.R. (2d) 257; *Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 et al.*, [1978] 2 S.C.R. 1198; (1978),

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Jones c. P.G. du Nouveau-Brunswick, [1975] 2 R.C.S. 182; (1974), 7 N.B.R. (2d) 526; 45 D.L.R. (3d) 583; 16 C.C.C. (2d) 297; 1 N.R. 582; *Fédération Franco-Ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641; (2001), 203 D.L.R. (4th) 556; 274 N.R. 1 (C.A.); *Bande indienne de Saugeen c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1992] 3 C.F. 576; (1992), 56 F.T.R. 253 (1^{re} inst.); *Martinoff c. Gossen*, [1978] 2 C.F. 537; (1978), 46 C.C.C. (2d) 368 (1^{re} inst.); *R. du chef du Canada c. Chef William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96; (1983), 49 N.R. 198 (C.A.F.); *MacDonald c. Ontario et al.* (1999), 173 F.T.R. 310 (C.F. 1^{re} inst.); *conf. par* (2000), 264 N.R. 387 (C.A.F.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1997] 1 C.F. 305; 122 F.T.R. 131 (1^{re} inst.); *conf. par* (1998), 228 N.R. 124 (C.A.); *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; [1989] 6 W.W.R. 351; (1989), 61 Man. R. (2d) 270; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086; (1990), 73 D.L.R. (4th) 686; 43 C.P.C. (2d) 165; 112 N.R. 362.

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Commissaire aux langues officielles (Can.) c. Canada (Ministre de la Justice) (2001), 194 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié), [2000] 2 C.F. 212; (1999), 181 D.L.R. (4th) 441; 3 Imm. L.R. (3d) 1; 250 N.R. 326 (C.A.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (C.P.); *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] R.C.S. 31; [1950] 4 D.L.R. 369; (1950), 50 DTC 838; *Valin v. Langlois* (1879), 5 App. Cas. 115 (C.P.); *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392; [1952] 4 D.L.R. 146; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] R.C.S. 569; (1968), 68 D.L.R. (2d) 384; *Reference re The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended*, [1957] R.C.S. 198; (1957), 7 D.L.R. (2d) 257; *Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 et*

84 D.L.R. (3d) 257; 19 N.R. 361; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67; [2001] S.C.J. No. 66 (QL); *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

APPLICATION under section 77 of the *Official Languages Act* for a declaration that the Act applies to the Labour Market Agreement entered into between the Government of Canada and the Government of Quebec, and a declaration of unconstitutionality of those parts of the Labour Market Agreement that say that the Act does not apply to the Agreement. Application dismissed.

APPEARANCES:

Robert Lavigne on his own behalf.
André Lespérance for respondent (Canada).
Louise Chayer for respondent (Quebec).

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for respondent (Canada).
Bernard, Roy et Associés, Montréal, for respondent (Quebec).

The following are the reasons for order rendered by

[1] LEMIEUX J.: Robert Lavigne, the applicant, seeks from this Court a remedy pursuant to section 77 of the *Official Languages Act* of Canada [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31] (OLA), namely a declaration that the OLA applies to the Labour Market Agreement entered into between the Government of Canada (Canada) and the Government of Quebec (Quebec). He seeks a further declaration of unconstitutionality of those parts of the Labour Market Agreement that say the OLA does not apply to that Agreement. The parts of the Labour Market Agreement referenced are said to be in correspondence exchanged between the responsible ministers of Canada and Quebec

autres, [1978] 2 R.C.S. 1198; (1978), 84 D.L.R. (3d) 257; 19 N.R. 361; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67; [2001] A.C.S. n° 66 (QL); *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 228 N.R. 203.

DEMANDE fondée sur l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles* en vue d'obtenir une déclaration attestant que la Loi s'applique à l'entente relative au marché du travail conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, et pour que soient déclarées inconstitutionnelles les parties de l'entente relative au marché du travail qui stipulent que la Loi ne s'applique pas à l'entente. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Robert Lavigne en son propre nom,
André Lespérance pour le défendeur (Canada).
Louise Chayer pour le défendeur (Québec).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur (Canada).
Bernard, Roy et Associés, Montréal, pour le défendeur (Québec).

Ce qui suit sont les motifs de l'ordonnance rendus par

[1] LE JUGE LEMIEUX: Le demandeur, Robert Lavigne, réclame à la Cour un redressement fondé sur l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles* du Canada [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31] (LLO), notamment une déclaration attestant que la LLO s'applique à l'entente relative au marché du travail conclue entre le gouvernement du Canada (le Canada) et le gouvernement du Québec (le Québec). Il demande également que soient déclarées inconstitutionnelles les parties de l'entente relative au marché du travail indiquant que la LLO ne s'applique pas à cette entente. Les parties de l'entente relative au marché du travail dont il est question ci-dessus seraient mentionnées dans les lettres échangées entre les ministres responsables du Canada et du Québec.

A. BACKGROUND

[2] On April 1, 1997, Canada entered into an agreement with Québec known as the *Canada-Québec Labour Market Agreement in Principle* (the Labour Market Agreement). Canada's signatories were the Prime Minister, the Minister of Human Resources Development and the Chairperson of Canada Employment Insurance Commission (the Commission). Québec's signatories were its Prime Minister, the Minister of State for Employment and Solidarity and its Minister for Canadian Intergovernmental Affairs.

[3] Clause 4.1.4 of the Labour Market Agreement deals with language of service and reads:

4.1.4 With respect to arrangements relating to the language of service in which Québec will deliver the active measures and the national employment service functions for which Québec shall become responsible under this Agreement, the agreement of the parties in that regard was established through their exchange of letters on March 25 and 28 and April 8, 1997, copies of which are attached as an Appendix, with which both parties state that they are satisfied, and which form an integral part of this Agreement. [Emphasis mine.]

[4] In her letter of March 25, 1997 [Annex 1 of the Labour Market Agreement], to the Minister of Human Resources Development of Canada, at the time Pierre Pettigrew, Louise Harel, Minister of State for Employment and Solidarity (Emploi-Québec) confirmed Québec's position on the issue of language, in particular with regard to three facets: service to clients, the applicability of the *Official Languages Act* of Canada and of the applicability of the *Employment Insurance Act* [S.C. 1996, c. 23] (EIA). The most pertinent parts of her letter are:

(TRANSLATION) First, let me inform you of the services which are available to English-speaking clients in Québec in the areas of employment, income security and related active measures. With regard to individuals, service is provided in English, both verbally and in writing, as soon as they so request. Computer information is available in English, on a different screen from the French version. Brochures, leaflets and the like are available in English, on separate displays. Voice mail messages provide for a number that can be

A. CONTEXTE

[2] Le 1^{er} avril 1997, le Canada a conclu une entente avec le Québec, connue sous le nom d'*Entente Canada-Québec relative au marché du travail* (l'entente relative au marché du travail). Le premier ministre, le ministre du Développement des ressources humaines et le président de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) ont signé pour le Canada. Les signataires pour le Québec sont le premier ministre, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité et la ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes.

[3] La clause 4.1.4 de l'entente relative au marché du travail traite de la langue de service et se lit comme suit:

4.1.4 En matière de modalités relatives à la langue de service dans laquelle seront dispensées par le Québec les mesures actives et les fonctions du service national de placement dont le Québec devient responsable en vertu de la présente entente, l'accord des parties à ce sujet s'est établi par leur échange de lettres en date des 25 et 28 mars et du 8 avril 1997, en annexe, dont les deux parties se déclarent satisfaites, et qui font partie intégrante de l'entente. [Non souligné dans l'original.]

[4] Dans sa lettre du 25 mars 1997 [annexe 1 de l'entente relative au marché du travail] adressée au ministre du Développement des ressources humaines du Canada, qui était à l'époque Pierre Pettigrew, Louise Harel, ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité (Emploi-Québec) confirmait la position du Québec sur la question de la langue, plus particulièrement sur trois aspects: le service à la clientèle, le champ d'application de la *Loi sur les langues officielles* du Canada et celui de la *Loi sur l'assurance-emploi* [L.C. 1996, ch. 23] (LAE). Voici les extraits les plus pertinents de sa lettre:

J'aimerais d'abord vous informer des services dont dispose la clientèle de langue anglaise au Québec en matière d'emploi, de sécurité du revenu et de mesures actives y relatives. En ce qui a trait aux relations avec les individus, tant sur le plan de l'écrit que de l'oral, le service est donné en anglais à partir du moment où la demande en est faite. Sur le plan électronique, l'information est disponible en anglais dans un espace distinct de la version française. Les dépliants, brochures etc. sont disponibles en anglais sur supports distincts. En ce qui a

dialled to continue the menu in English.

With regard to the language used in providing active employment measures (courses, training sessions, etc.) and employment services which may eventually be covered by an agreement between our two governments, the Government of Québec will make such services available to English-speaking clients according to the same parameters as currently apply to employment, income security and related active measures.

Likewise, subject to the signature of an agreement, the Government of Québec will use appropriate means to inform English-speaking clients of the arrangements regarding language of service, for example, through newspaper advertisements, pamphlets and press releases.

I would also like to state that, in the context of an agreement between our two governments, when Québec, in making available those functions of the National Employment Service for which it will become responsible, is unable, due to the provisions of the Charter of the French Language, to provide service in both official languages in accordance with the Official Languages Act with respect to written communications with corporations established in Québec, Canada and Québec shall agree that, in order to ensure compliance with the *Official Languages Act*, Canada will exercise those functions instead. As you know, this approach is similar to that adopted in the agreement on the administration within Québec of the GST by the Government of Québec. [Emphasis mine.]

[5] Louise Harel, in her letter of March 25, 1997, wanted Mr. Pettigrew to confirm the representations of his negotiators with respect to the following federal government interpretations:

- (TRANSLATION) the Official Languages Act does not apply to Québec's active employment measures funded by a contribution from the Employment Insurance Account, since this does not involve a delegation of program management;
- paragraph 57(1)(d.1) of the Employment Insurance Act applies only to individuals and not to corporations. [Emphasis mine.]

[6] The Quebec Minister concluded her letter by saying the facts clearly show the quality of the service currently being provided by Quebec throughout the province and which is satisfactory to English-speaking clients.

trait aux boîtes vocales, le message offre de composer un numéro pour poursuivre en anglais.

En matière de langue de prestation des mesures actives de main-d'œuvre (cours, stages, etc.) et de services de placement concernés par une éventuelle entente à intervenir entre nous, le gouvernement du Québec les rendra disponibles à la clientèle de langue anglaise selon les mêmes paramètres qu'il applique déjà en matière d'emploi, de sécurité du revenu et de mesures actives en découlant.

Toujours sous réserve de la signature d'une entente, le gouvernement du Québec prendra les moyens appropriés pour informer la clientèle de langue anglaise des modalités relatives à la langue de service, par exemple au moyen de publicité dans les journaux, de dépliants et de communiqués

Par ailleurs, il m'apparaît opportun d'établir que, dans le cadre d'une éventuelle entente, lorsque le Québec offrira des fonctions du Service national de placement dont il sera devenu responsable et qu'il ne pourra en raison des dispositions de la Charte de la langue française s'acquitter de ses fonctions dans les deux langues officielles conformément à la Loi sur les langues officielles en ce qui concerne les communications écrites avec les personnes morales établies au Québec, le Canada et le Québec conviendront que le Canada, pour assurer le respect de la Loi sur les langues officielles, exercera alors ces fonctions. Comme vous le savez, cette approche est similaire à celle retenue dans le protocole d'entente sur l'administration de la TPS par le gouvernement du Québec sur le territoire québécois. [Non souligné dans l'original.]

[5] Dans sa lettre du 25 mars 1997, Louise Harel demandait à M. Pettigrew que ce dernier lui confirme les déclarations de ses négociateurs concernant les interprétations suivantes du gouvernement fédéral:

- la Loi sur les langues officielles ne s'applique pas aux mesures actives d'emploi du Québec financées par une contribution à même le Compte d'assurance-emploi, puisqu'il ne s'agit pas d'une délégation de gestion des programmes;
- l'alinéa 57(1)d.1 de la Loi sur l'assurance-emploi ne vise que les personnes physiques et ne s'applique pas aux personnes morales. [Non souligné dans l'original.]

[6] La ministre concluait sa lettre en affirmant que les faits démontraient clairement la qualité des services actuellement offerts par le Québec sur l'ensemble du territoire, et ce à la satisfaction de la clientèle de langue anglaise.

[7] Canada's Minister of Human Resources Development replied by letter dated March 28, 1997 [Annex 2 of the Labour Market Agreement], which he said seeks to clarify and confirm the arrangements agreed upon by two governments on the issue of language of service. He wrote in part:

(TRANSLATION) With respect to the language of service and delivery for the active employment measures covered by the agreement, your government will make these services and measures available in English in accordance with the same parameters as currently apply to employment, income security and related active measures. Thus, individuals will be served in English, both verbally and in writing, as soon as they so request. Computer information will be made available in English, on a different screen from the French version. Pamphlets, brochures and the like will be made available in English and readily accessible on separate displays. Voice mail messages will provide for a number that can be dialled to continue the menu in English.

This letter also confirms the understanding between our respective negotiators to the effect that individuals who so request shall have reasonable access to the active employment measures (courses, training sessions, etc.) in English.

Moreover, Québec will make available in both French and English those functions of the National Employment Service (NES) for which it assumes responsibility.

As required and at Quebec's request, Canada agrees to ensure written communications in English with corporations established in Quebec which want communications in that language in the context of the administration of the active employment measures covered by the agreement and the NES functions for which Quebec will be responsible.

I note that, once the agreement is signed, Québec will use appropriate means to inform clients of the arrangements made regarding service in English through pamphlets, periodic newspaper advertising, press releases or other means.

If my understanding of the way in which you will make these services available, as outlined above, concurs with yours, these arrangements are satisfactory to me and meet our legislative requirements. [Emphasis mine.]

[8] On April 8, 1997, Louise Harel wrote to Mr. Pettigrew to clarify a few points. This is what she wrote [Annex 3 of the Labour Market Agreement]:

[7] Le ministre canadien du Développement des ressources humaines a répondu par une lettre en date du 28 mars 1997 [annexe 2 de l'entente relative au marché du travail], qui, à son avis, visait à clarifier et à confirmer les arrangements convenus entre les deux gouvernements au sujet des questions relatives à la langue de service. Il écrit en partie ce qui suit:

Au chapitre de la langue de service et de prestation des mesures actives d'emploi régies par l'entente, votre gouvernement rendra ces services et mesures disponibles en langue anglaise selon les mêmes paramètres qui s'appliquent présentement en matière d'emploi, de sécurité du revenu et de mesures actives qui en découlent. Ainsi, tant sur le plan de l'écrit que de l'oral, le service aux individus leur sera donné en anglais dès qu'ils en feront la demande. Sur le plan électronique, l'information sera disponible en anglais dans un espace distinct de la version française. Les dépliants, brochures, etc. seront disponibles et facilement accessibles en anglais sur supports distincts. Pour ce qui est des boîtes vocales, le message offrira de composer un numéro pour poursuivre en anglais.

La présente confirme également les discussions de nos négociateurs à l'effet que les individus qui le demanderont auront un accès raisonnable en langue anglaise aux mesures actives d'emploi (cours, stages, etc.).

Par ailleurs, le Québec rendra disponibles en français et en anglais les fonctions du service national de placement (SNP) dont il devient responsable.

Le Canada accepte d'assurer au besoin, à la demande du Québec, les communications écrites en langue anglaise avec les personnes morales établies au Québec qui requièrent qu'on communique avec elles dans cette langue dans le cadre de l'administration des mesures actives d'emploi régies par cette entente et des fonctions du SNP dont le Québec sera responsable.

Après la signature de l'entente, je note que le Québec prendra les moyens appropriés pour informer sa clientèle des modalités relatives au service en langue anglaise, par le truchement de dépliants, de publicité périodique dans les journaux ou dans des communiqués, ou par d'autres moyens.

Si ma compréhension de la façon dont vous rendrez disponibles les mesures et services, telle que je la décris plus haut, correspond à la vôtre, ces arrangements me conviennent et satisfont à nos exigences législatives. [Non souligné dans l'original.]

[8] Le 8 avril 1997, Louise Harel écrivait à M. Pettigrew pour préciser certains points. Voici la teneur de sa lettre [annexe 3 de l'entente relative aux marchés du travail]:

(TRANSLATION) First of all, I am pleased to confirm that I agree with your proposal that Canada provide, as required and at the request of Québec, written communications in English with corporations established in Québec that require that communications with them be in that language in connection with the administration of the National Employment Service functions for which Québec will be responsible, in conformity with what I stated in that regard in my letter of March 25, 1997.

Moreover, I should note that there is no need for me to avail myself of the similar offer you made to me with regard to administration of active employment measures, as the latter, which are aimed at enabling unemployed persons to enter the labour market more quickly, are intended for individuals.

I should also like to note that the description of services available to English-speaking clients in Québec with respect to employment, income security and related active measures as set out in my letter of March 25 satisfies Québec's legislative requirements. [Emphasis mine.]

[9] On November 28, 1997, Canada and Quebec entered into a second agreement known as the Canada-Québec Labour Market Implementation Agreement (LMIA). The language of service provisions in the LMIA reflect those set out in the Labour Market Agreement, clause 4.1.4 and the exchange of letters between the ministers.

[10] As a result of the Labour Market Agreement and the LMIA a total of approximately 1,000 federal public servants accepted offers of employment with the Quebec government.

[11] On June 22, 1999, Robert Lavigne made a complaint to the Commissioner of Official Languages for Canada (COL) in which he stated the OLA should apply to the Labour Market Agreement and in particular Part IV and the remedies under Part X of the OLA. He believed the letters between the ministers are *ultra vires*, contravening the Act as a whole as well as certain provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. His complaint does not allege or complain of any active employment measure provided by Emploi-Québec and

Tout d'abord, il me fait plaisir de vous confirmer mon accord avec votre proposition à l'effet que le Canada accepte d'assurer au besoin, à la demande du Québec, les communications écrites en langue anglaise avec les personnes morales établies au Québec qui requièrent qu'on communique avec elles dans cette langue dans le cadre de l'administration des fonctions du Service national de placement dont le Québec sera responsable, ce en conformité avec ce que j'ai établi à cet égard dans ma lettre du 25 mars 1997.

J'aimerais par ailleurs vous indiquer qu'il n'y a pas lieu de me prévaloir de l'offre semblable que vous m'avez faite au chapitre de l'administration des mesures actives d'emploi puisque celles-ci, visant à permettre aux sans-emploi d'intégrer le marché du travail plus rapidement, sont destinées à des individus.

Je vous rappelle également que la description des services dont dispose la clientèle de langue anglaise au Québec en matière d'emploi, de sécurité du revenu et de mesures actives y relatives énoncées dans ma lettre du 25 mars satisfait aux exigences législatives québécoises. [Non souligné dans l'original.]

[9] Le 28 novembre 1997, le Canada et le Québec concluaient une deuxième entente intitulée l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail (EMOMT). Les clause de l'EMOMT concernant la langue de service reflètent celles qui ont été énoncées au paragraphe 4.1.4 de l'entente relative au marché du travail, et dans les lettres échangées entre les ministres.

[10] Par suite de l'entente relative au marché du travail et de l'EMOMT, environ 1 000 fonctionnaires fédéraux ont accepté les offres d'emploi présentées par le gouvernement du Québec.

[11] Le 22 juin 1999, Robert Lavigne a déposé une plainte auprès du commissaire aux langues officielles du Canada (CLO) dans laquelle il déclarait que la LLO devait s'appliquer à l'entente relative au marché du travail et en particulier à la partie IV et aux recours prévus à la partie X de la LLO. Il croit que les lettres échangées entre les ministres sont *ultra vires*, qu'elles contreviennent à la Loi dans son ensemble de même qu'à certaines dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Sa plainte n'allègue pas que les

funded under the Labour Market Agreement not made available to him in English.

[12] On December 6, 1999, the COL, pursuant to subsection 58(3) of the OLA informed the applicant the office was discontinuing the investigation of his complaint. The COL stated:

Essentially, the Commissioner came to the conclusion that, in the context surrounding the Canada-Quebec Agreement, Part IV of the OLA concerning the language of communications and services to the public did not apply once the agreement was in place, save for the national employment service which remains a federal responsibility pursuant to the *Employment Insurance Act*. The federal government has the discretion, in compliance with the Canadian Constitution, to withdraw from the provision of services to the benefit of a province which, within its own jurisdiction, undertook to provide these services. [Emphasis mine.]

[13] The COL, in the letter to Mr. Lavigne, also stated:

However, as explained in the Government Transformations report, the Commissioner recommended to the federal government, pursuant to Part VII of the OLA, that such arrangements be subject to five general principles. . . , notably, to preserve any rights which existed prior to an agreement, pursuant to the OLA and its regulations. The provisions of the Canada-Quebec Agreement regarding the language of service and communications which are now the responsibility of the province are similar to those which existed prior to the Agreement. Hence, the objective of the guiding principle recommended by the Commissioner has been respected here. [Emphasis mine.]

[14] The Commissioner also noted another guiding principle flowing out of the transformations report notably to consult the official language minority affected by the Agreement with regard to its needs and interests and to take appropriate measures. On this point, the COL concluded:

In the context of the provisions of the Canada-Quebec Agreement, the official language minority of Quebec, through its representatives at *Alliance Québec*, were indeed consulted and they approved the said provisions.

mesures actives d'emploi mises en œuvre par Emploi-Québec et financées dans le cadre de l'entente relative au marché du travail ne lui étaient pas disponibles en anglais.

[12] Le 6 décembre 1999, le CLO, s'appuyant sur le paragraphe 58(3) de la LLO, a informé le demandeur que son bureau mettait fin à l'enquête sur sa plainte. Le CLO déclarait ce qui suit:

[TRADUCTION] Essentiellement, le commissaire en est venu à la conclusion que, dans le contexte dans lequel l'entente Canada-Québec a été signée, la Partie IV de la LLO concernant la langue de communication et des services au public ne s'applique pas à compter de la mise en œuvre de l'entente, sauf pour ce qui est du Service national de placement qui demeure une responsabilité fédérale aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le gouvernement fédéral a le pouvoir discrétionnaire, en conformité avec la Constitution canadienne, de cesser d'assurer des services dans le cas où une province s'engage à offrir ceux-ci dans son propre ressort. [Non souligné dans l'original.]

[13] Dans sa lettre à M. Lavigne, le CLO déclarait également ceci:

[TRADUCTION] Toutefois, dans le rapport sur les transformations du gouvernement, le commissaire recommandait au gouvernement fédéral, aux termes de la Partie VII de la LLO, que ces arrangements soient assujettis à cinq principes généraux [. . .], notamment la préservation des droits qui existaient aux termes de la LLO et de ses règlements avant la conclusion d'une entente. Les clauses de l'entente Canada-Québec concernant la langue de service et des communications qui sont maintenant la responsabilité de la province sont semblables à celles qui existaient avant l'entente. Par conséquent, l'objectif du principe directeur recommandé par le commissaire a été respecté en l'espèce. [Non souligné dans l'original.]

[14] Le commissaire notait également un autre principe directeur découlant du rapport sur les transformations, notamment la nécessité de consulter la minorité linguistique touchée par l'entente sur ses besoins et ses intérêts et de prendre les mesures appropriées à cet égard. Sur ce point, le CLO concluait en ces termes:

[TRADUCTION] Dans le contexte des clauses de l'entente Canada-Québec, la minorité linguistique du Québec, par l'entremise de ses représentants d'*Alliance Québec*, a effectivement été consultée et a approuvé ces clauses.

B. FURTHER BACKGROUND

[15] The agreements which Canada and Quebec entered into were part of a Canada-wide proposal the federal government made to all provinces and territories on May 30, 1996, proposals tailored with legislation being considered by Parliament, namely, the proposed *Employment Insurance Act* (Bill C-12).

[16] There were four aspects to Canada's proposal to the provinces and territories, all aimed at helping the unemployed back to work:

(1) Design and delivery by the provinces/territories of active employment measures, funded through the Employment Insurance Fund including wage subsidies, income supplements, support for the self-employed, job creation partnerships, skills loans and grants;

(2) Canada's withdrawal from labour market training. Under the proposal, Canada would cease; (a) to purchase training programs to help persons to acquire new occupational skills, academic upgrading or language training as well as the purchase of the classroom portion of training for apprenticeable trades from colleges and trade schools; (b) to provide assistance to schools, colleges and universities for programs linking learning to employment; (c) to provide assistance to employers to meet skill needs, to retrain workers, or to help members of designated groups by providing formal training based in the workplace with possible off-site classroom training;

(3) the provinces/territories would provide labour market services currently being delivered by Canada such as screening, employment counselling and local labour market placement. They would determine the level and type of assistance a person required from active measures. However, under the proposal, Canada would retain overall management of the labour exchange and national labour market information due

B. AUTRES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

[15] Les ententes que le Canada et le Québec ont conclues faisaient partie d'une proposition nationale faite par le gouvernement fédéral à toutes les provinces et tous les territoires le 30 mai 1996, qui était adaptée au projet de loi qu'examinait alors le législateur, c'est-à-dire la *Loi sur l'assurance-emploi* (le projet de loi C-12).

[16] La proposition faite par le Canada aux provinces et aux territoires touchait quatre aspects qui avaient tous pour but d'aider les chômeurs à revenir au travail:

1) la conception et la prestation par les provinces et les territoires de mesures actives d'emploi, financées à même le Fonds d'assurance-emploi, notamment des subventions salariales, des suppléments de revenu, des services de soutien aux travailleurs autonomes, des partenariats pour la création d'emplois, des prêts et des subventions de perfectionnement;

2) le retrait du Canada de la formation liée au marché du travail. En vertu de la proposition, le Canada cesserait: a) d'acheter des programmes de formation pour aider les individus à acquérir de nouvelles compétences professionnelles, à faire du rattrapage scolaire ou à apprendre une autre langue, de même que d'acheter la partie théorique de la formation pour des métiers d'apprentissage des collèges et des écoles de métiers; b) de fournir de l'aide aux écoles, aux collèges et aux universités pour la mise en œuvre de programmes liant les études et le travail; c) de fournir de l'aide aux employeurs pour répondre aux besoins en main-d'œuvre qualifiée, pour recycler les travailleurs, pour aider des membres de groupes désignés en leur fournissant une formation structurée en milieu de travail doublée d'une formation théorique possible;

3) les provinces et territoires assureraient les services de main-d'œuvre actuellement offerts par le Canada, comme la présélection, le counselling d'emploi et les services de placement local sur le marché du travail. Ils détermineraient le niveau et le type d'aide qu'une personne pourrait tirer des mesures actives. Toutefois, en vertu de la proposition, le Canada conserverait la gestion globale des renseignements sur le placement et

to their pan-Canadian nature;

(4) Canada was also prepared to enter into arrangements with the provinces/territories on several functions of the National Employment System (NES) which provides the direct link between the active and passive parts of the national labour market system and had four functions: (a) labour market information, that is, providing information and analysis of the national labour market; (b) labour exchange, that is, matching workers with available jobs and employers with available workers across the country; (c) screening, that is, identifying individual service needs and making a preliminary referral to appropriate services; and (d) employment counselling, namely, evaluating the labour market needs of the unemployed, developing an action plan, referring/selecting participants for specific active measures.

[17] Annex II to the LMIA describes the nature of the measures and services to be provided by Quebec under the Labour Market Agreement. These measures and services fall into two broad categories: the operation of a placement service and the provision of active employment measures.

(1) The Quebec placement service

[18] The Quebec placement service is a public service comprising two functions. The first function is the identification and matching of employment offers and demands either electronically through the Internet or otherwise by Emploi-Québec. The second function is developing labour market information including employment and population trends, economic forecasting, skills training opportunities and socio-economic profiles.

[19] In essence, under the Labour Market Agreement, what is carved out of the National Employment Service and what becomes the responsibility of Emploi-Québec in terms of its placement service are all matters related to that

le marché du travail national en raison de leur portée pan-canadienne;

4) le Canada était également disposé à conclure des ententes avec les provinces et les territoires au sujet de plusieurs fonctions du Service national de placement (SNP) qui assure le lien direct entre les aspects actifs et passifs du système national d'information sur le marché du travail et dont la fonction est quadruple: a) l'information sur le marché du travail, c'est-à-dire fournir des renseignements et une analyse concernant le marché du travail national; b) le placement, c'est-à-dire assortir les travailleurs avec les emplois et les employeurs disponibles dans tout le pays; c) la présélection, c'est-à-dire identifier les besoins individuels de services et faire une recommandation préliminaire aux services appropriés; et d) le counselling d'emploi, notamment évaluer les besoins des chômeurs à l'égard du marché du travail, mettre au point un plan d'action, recommander et sélectionner des participants pour des mesures actives précises.

[17] L'annexe II de l'EMOMT décrit la nature des mesures et des services devant être assurés par le Québec en vertu de l'entente relative au marché du travail. Ces mesures et services sont regroupés sous deux grandes catégories: la mise en œuvre d'un service de placement et la prestation de mesures actives d'emploi.

(1) Le Service de placement du Québec

[18] Le Service de placement du Québec est un service public dont le mandat est double. Sa première fonction est d'identifier et d'apparier les offres et les demandes d'emploi, soit électroniquement par Internet, soit par l'entremise d'Emploi-Québec. Sa deuxième fonction est de recueillir des renseignements sur le marché du travail, notamment sur les tendances en matière d'emploi et les mouvements de population, de faire des prévisions économiques, d'offrir des possibilités de formation professionnelle et d'établir des profils socio-économiques.

[19] Essentiellement, en vertu de l'entente relative au marché du travail, les aspects du Service national de placement qui en sont retirés pour être confiés à la responsabilité d'Emploi-Québec, dans le cadre de son service de placement, soit tout ce qui a trait au service

placement service in Quebec such as offers of employment by Quebec employers and job searches by Quebec residents (except for communications with Quebec corporations in English which remains in the hands of the National Employment Service).

[20] In terms of market information, Quebec agrees to produce information on the Quebec labour market and to participate in the National Pan-Canadian Information system related to the National Labour Market which remains the responsibility of Canada.

(2) The active employment measures provided by Quebec

[21] The active employment measures Quebec agrees to undertake under the Labour Market Agreement relate to:

- (1) the preparation for employment, i.e education, training, apprenticeship and counselling in the context of an individual action plan;
- (2) reinsertion of the unemployed into the labour market through financial means such as wage subsidies and moving allowances;
- (3) maintenance of employment;
- (4) the direct creation of employment; and
- (5) stabilization of employment by taking such measures relating to seasonality and the overall economic situation.

C. THE LEGISLATION

(a) Federal legislation

(i) *The Official Languages Act (OLA)*

[22] The purpose of the OLA is set out in section 2 which reads:

2. The purpose of this Act is to

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

de placement au Québec, par exemple les offres d'emploi faites par les employeurs québécois et les demandes d'emploi faites par les résidents du Québec (à l'exception des communications en anglais avec les sociétés québécoises qui continuent de relever du Service national de placement).

[20] Concernant l'information sur le marché du travail, le Québec accepte de produire des renseignements sur le marché du travail québécois et de participer au système d'information pan-canadien ayant trait au marché du travail national qui reste sous la responsabilité du Canada.

(2) Les mesures actives d'emploi offertes par le Québec

[21] Les mesures actives d'emploi que le Québec s'engage à offrir en vertu de l'entente relative au marché du travail ont trait aux éléments suivants:

- 1) la préparation à l'emploi, c'est-à-dire l'instruction, la formation, l'apprentissage et le counselling dans le contexte d'un plan d'action individuel;
- 2) la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail au moyen de mesures financières, comme des subventions salariales et des indemnités de déménagement;
- 3) le maintien de l'emploi;
- 4) la création directe d'emplois; et
- 5) la stabilisation de l'emploi au moyen de mesures ayant trait au travail saisonnier et à la situation économique générale.

C. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

a) Les lois fédérales

(i) *La Loi sur les langues officielles (LLO)*

[22] L'objectif de la LLO est énoncé à l'article 2 qui est rédigé dans les termes suivants:

2. La présente loi a pour objet :

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications

communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;

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

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

[23] “Federal institution” is defined in subsection 3(1) [as am. by S.C. 1993, c. 28, s. 78] as follows:

3. (1) . . .

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

- (a) the Senate,
- (b) the House of Commons,
- (c) the Library of Parliament,
- (d) any federal court,
- (e) any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of Parliament or by or under the authority of the Governor in Council,
- (f) a department of the Government of Canada,
- (g) a Crown corporation established by or pursuant to an Act of Parliament, and
- (h) any other body that is specified by an Act of Parliament to be an agent of Her Majesty in right of Canada or to be subject to the direction of the Governor in Council or a minister of the Crown,

but does not include

- (i) any institution of the Council or government of the Northwest Territories or the Yukon Territory or of the Legislative Assembly or government of Nunavut, or
- (j) any Indian band, band council or other body established to perform a governmental function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people;

[24] Sections 21, 22, 25, 27 and 28 found in Part IV of the OLA read:

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

avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de ces institutions;

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

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

[23] Le paragraphe 3(1) définit l'expression «institutions fédérales» [mod. par L.C. 1993, ch. 28, art. 78] dans les termes suivants:

3. (1) [. . .]

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

[24] Les articles 21, 22, 25, 27 et 28, qui se trouvent à la partie IV de la LLO, sont rédigés dans les termes suivants:

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

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.

...

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

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

[25] Subsections 77(1), 77(4) and 77(5) found in Part X of the OLA read:

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

...

(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. [Emphasis mine.]

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.

[...]

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

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

[25] Les paragraphes 77(1), 77(4) et 77(5), regroupés sous la partie X de la LLO, stipulent ce qui suit:

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

[...]

(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. [Non souligné dans l'original.]

(ii) The Employment Insurance Act (EIA)

[26] Part II of the *Employment Insurance Act* deals with employment benefits and the National Employment Service.

[27] The purpose of Part II is set out in section 56 which reads:

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

[28] Subsection 57(1) of the EIA provides that the employment benefits and support measures under Part II are to be established in accordance with the guidelines set out below while subsection 57(2) enjoins the Commission to work in concert with the governments of each province with subsection 57(3) dealing with invitations to those governments to enter into agreements. Section 57 of the EIA reads:

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

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

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

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

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

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

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

(i) achieving the goals of the assistance,

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

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

(ii) La Loi sur l'assurance-emploi (LAE)

[26] La partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* traite des prestations d'emploi et du Service national de placement.

[27] L'objet de la partie II est énoncé à l'article 56 qui est rédigé dans les termes suivants:

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

[28] Le paragraphe 57(1) de la LAE stipule que les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues à la partie II doivent être mises sur pied conformément aux lignes directrices qui sont ensuite énumérées, alors que le paragraphe 57(2) enjoint à la Commission de travailler de concert avec le gouvernement de chaque province, et que le paragraphe 57(3) traite des invitations qui seront faites à ces gouvernements de conclure des accords. L'article 57 de la LAE est rédigé dans les termes suivants:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[29] Section 59 of Part II of the EIA speaks to the Commission establishing employment benefits. It reads:

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

- (a) encourage employers to hire them;
- (b) encourage them to accept employment by offering incentives such as temporary earnings supplements;
- (c) help them start businesses or become self-employed;
- (d) provide them with employment opportunities through which they can gain work experience to improve their long-term employment prospects; and
- (e) help them obtain skills for employment, ranging from basic to advanced skills. [Emphasis mine.]

[30] Section 60 concerns the National Employment Service, the duties of the Commission in that respect and in support of the National Employment Service, the Commission establishing support measures. This section reads:

60. (1) The Commission shall maintain a national employment service to provide information on employment opportunities across Canada to help workers find suitable employment and help employers find suitable workers.

- (2) The Commission shall
- (a) collect information concerning employment for workers and workers seeking employment and, to the extent the Commission considers necessary, make the information available with a view to assisting workers to obtain employment for which they are suited and assisting

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

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

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

[29] L'article 59 de la partie II de la LAE traite de la mise sur pied par la Commission de prestations d'emploi. Il est rédigé dans les termes suivants:

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

- a) inciter les employeurs à les engager;
- b) les encourager, au moyen d'incitatifs tels que les suppléments temporaires de revenu, à accepter un emploi;
- c) les aider à créer leur entreprise ou à devenir travailleurs indépendants;
- d) leur fournir des occasions d'emploi qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail en vue d'améliorer leurs possibilités de trouver un emploi durable;
- e) les aider à acquérir des compétences—de nature générale ou spécialisée—liées à l'emploi. [Non souligné dans l'original.]

[30] L'article 60 concerne le Service national de placement, les fonctions de la Commission à cet égard et à l'appui du Service national de placement, de même que l'établissement par la Commission de mesures de soutien. L'article stipule ce qui suit:

60. (1) La Commission maintient un service national de placement fournissant de l'information sur les possibilités d'emploi au Canada en vue d'aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à trouver des travailleurs répondant à leurs besoins.

- (2) La Commission doit:
- a) recueillir des renseignements sur les emplois disponibles et sur les travailleurs en quête d'emploi et, dans la mesure où elle le juge nécessaire, mettre ces renseignements à la disposition des intéressés afin d'aider les travailleurs à obtenir des emplois correspondant à leurs

employers to obtain workers most suitable to their needs; and

(b) ensure that in referring a worker seeking employment there will be no discrimination on a prohibited ground of discrimination within the meaning of the *Canadian Human Rights Act* or because of political affiliation, but nothing in this paragraph prohibits the national employment service from giving effect to

(i) any limitation, specification or preference based on a *bona fide* occupational requirement, or

(ii) any special program, plan or arrangement mentioned in section 16 of the *Canadian Human Rights Act*.

(3) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations for the purposes of subsections (1) and (2).

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

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

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

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

(5) Support measures established under paragraph (4)(b) shall not

(a) provide assistance for employed persons unless they are facing a loss of their employment; or

(b) provide direct federal government assistance for the provision of labour market training without the agreement of the government of the province in which the assistance is provided. [Emphasis mine.]

[31] Section 61 [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 75] of the EIA provides that the Commission may, in accordance with terms and conditions approved by Treasury Board, provide financial assistance for the purpose of implementing employment benefits and support measures.

[32] Sections 62 and 63 deal with agreements which the Commission may enter into. Those provisions read:

aptitudes et les employeurs à trouver les travailleurs répondant le mieux à leurs besoins;

b) faire en sorte que les travailleurs mis en rapport avec un employeur éventuel ne soient l'objet d'aucune discrimination fondée sur des motifs de distinction illicite, au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ou sur les affiliations politiques; toutefois, le présent alinéa n'a pas pour effet d'interdire au service national de placement de donner effet:

(i) aux restrictions, conditions ou préférences fondées sur des exigences professionnelles justifiées,

(ii) aux programmes, plans ou arrangements spéciaux visés à l'article 16 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(3) La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements pour l'application des paragraphes (1) et (2).

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

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

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

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

(5) Les mesures prévues à l'alinéa (4)b):

a) ne sont pas destinées à des employés, sauf s'ils risquent de perdre leur emploi;

b) ne peuvent fournir d'aide directe du gouvernement fédéral pour de la formation liée au marché du travail sans l'accord du gouvernement de la province intéressée. [Non souligné dans l'original.]

[31] L'article 61 de la LAE stipule que la Commission peut, conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor, fournir un soutien financier afin de mettre sur pied les prestations d'emploi et les mesures de soutien.

[32] Les articles 62 et 63 traitent des accords que la Commission peut conclure. Ces dispositions sont rédigées dans les termes suivants:

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

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

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

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

(b) Quebec's legislation

[33] Two Quebec statutes are relevant:

(1) *An Act respecting the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité and establishing the Commission des partenaires du marché du travail* [R.S.Q., c. M-15.001]

[34] Section 1 of this statute provides that the department is to be under the direction of the Minister of Employment and Solidarity appointed under the *Executive Power Act* [R.S.Q., c. E-18].

[35] Sections 2 and 3 of that Act scope out the Minister's responsibilities. Those sections read:

2. The Minister shall instigate and coordinate state action in the areas of manpower, employment, income security and social benefits.

The actions taken by the Minister, after consulting with the other ministers concerned, in the areas of manpower and employment shall focus, in particular, on labour market information, placement, and all aspects of active labour market policy; such actions shall include the provision of public employment services.

3. The Minister shall draw up policies and measures in the areas under his authority and propose them to the Government, primarily in order to

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

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

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

b) des frais liés à l'administration de ces prestations ou mesures par ce gouvernement ou organisme. [Non souligné dans l'original.]

b) Les lois du Québec

[33] Il y a deux lois québécoises pertinentes:

(1) *La Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* [L.R.Q., ch. M-15.001]

[34] L'article premier de cette loi stipule que le ministère est dirigé par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité nommé en vertu de la *Loi sur l'exécutif* [L.R.Q., ch. E-18].

[35] Les articles 2 et 3 de cette Loi énoncent les responsabilités du ministre dans les termes suivants:

2. Le ministre anime et coordonne les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre, de l'emploi, de la sécurité du revenu et des allocations sociales.

En concertation avec les autres ministres concernés, les interventions du ministre en matière de main-d'œuvre et d'emploi concernent, en particulier, l'information sur le marché du travail, le placement et les volets relevant d'une politique active du marché du travail; ces interventions se font notamment par la prestation des services publics d'emploi.

3. Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques et mesures relatives aux domaines de sa compétence, en vue notamment:

(1) facilitate the employment of available manpower;

(2) promote the development of manpower;

(3) improve the supply of manpower and influence the demand for manpower, in order to facilitate a balance between manpower supply and demand in the labour market;

(4) ensure an acceptable standard of living for every person and every family.

The strategies and objectives in the area of manpower and employment shall be defined in collaboration with the Commission des partenaires du marché du travail.

The Minister shall see to the implementation of policies and measures and shall oversee and coordinate their application.

The Minister shall also be responsible for the administration of the Acts assigned to his responsibility, and shall exercise every other function assigned to him by the Government. [Emphasis mine.]

[36] Section 4 of that Act enjoins the Minister, in designing and implementing measures, to promote concerted action amongst, and the involvement of the government with employers, unions, community groups, the education and economic sectors taking into account provincial, regional and local levels and the various sectors to be co-ordinated and harmonized.

[37] Subsection 5(3) of that Act authorizes the Minister to enter into agreements with a government other than the Government of Quebec, a department of such government, or international organizations, including agreements with the Government of Canada concerning the implementation of manpower and employment measures.

[38] Chapter II of that Act establishes a commission of labour market partners [under the name "Commission des partenaires du marché du travail"] whose function is to take part in the development of government policies and measures in the area of manpower and employment and to participate in decisions concerning the implementation and management of manpower and employment measures and programs under the authority of the Minister, in particular, as regards programming, plans of action and related operations.

1° de susciter l'emploi de la main-d'œuvre disponible;

2° de promouvoir le développement de la main-d'œuvre;

3° d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et d'influer sur la demande de main-d'œuvre, de façon à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail;

4° d'assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille.

Les stratégies et les objectifs en matière de main-d'œuvre et d'emploi sont définis en collaboration avec la Commission des partenaires du marché du travail.

Le ministre voit à la mise en œuvre de ces politiques et mesures, en surveille l'application et en coordonne l'exécution.

Il est également chargé de l'application des lois qui relèvent de lui et il exerce toute autre fonction que lui attribue le gouvernement. [Non souligné dans l'original.]

[36] L'article 4 de cette Loi enjoint au ministre de faciliter la concertation et la participation des groupes et des milieux gouvernementaux, patronaux, syndicaux, communautaires, de l'enseignement et de l'économie concernés en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures susceptibles de satisfaire aux besoins des personnes.

[37] Le paragraphe 5(3) de la Loi autorise le ministre à conclure des ententes avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale, dont des ententes avec le gouvernement du Canada visant la mise en œuvre de mesures en matière de main-d'œuvre et d'emploi.

[38] Le chapitre II de cette Loi institue la Commission des partenaires du marché du travail dont le mandat est de participer à l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, ainsi qu'à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et programmes relevant du ministre dans ces domaines, notamment quant à la programmation, aux plans d'action et aux opérations qui s'y rattachent.

[39] Section 18 of that Act spells out the priorities of the Commission of labour market partners in the exercise of its functions. Section 19 indicates the criteria governing the allocation of the overall funds made available for manpower and immigration and employment measures, programs and funds which are to be determined annually by the Commission.

[40] Chapter III of that Act establishes Emploi-Québec within the Department. Emploi-Québec is constituted, as an independent unit, to supervise the implementation and the management, at the provincial, regional and local levels, of the measures and programs under the responsibility of the Minister in the areas of manpower and employment. Its mandate is also to provide public employment services. The public employment services are to include labour market information, placement and services relating to active labour market policy.

[41] Chapter IV of that Act provides for regional councils of labour market partners.

(2) *An Act respecting income support, employment assistance and social solidarity* [R.S.Q., c. S-32.001].

[42] I set out below the main provisions of this statute.

TITLE I

EMPLOYMENT-ASSISTANCE MEASURES, PROGRAMS AND SERVICES

1. This Title provides for measures, programs and services in the areas of manpower and employment to foster the economic and social autonomy of individuals and to assist individuals in their efforts to enter, re-enter or remain on the labour market.

These employment-assistance measures, programs and services focus on the components of an active labour market policy: job preparation, entry and retention as well as job stabilization and job creation.

2. To that end, the Minister of Employment and Solidarity shall offer reception, assessment and referral services. The Minister may also

(1) offer coaching services;

(2) collect labour market information, primarily for the purpose of providing information on employment

[39] L'article 18 de la Loi énonce les priorités de la Commission des partenaires du marché du travail dans l'exercice de ses attributions. L'article 19 énonce les critères de répartition de l'ensemble des ressources afférentes aux mesures, programmes et fonds de main-d'œuvre, d'immigration et d'emploi, qui sont déterminés annuellement par la Commission.

[40] Le chapitre III de la Loi institue Emploi-Québec au sein du ministère. Emploi-Québec est constituée en tant qu'unité autonome pour superviser la mise en œuvre et la gestion, aux niveaux provincial, régional et local, des mesures et programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi. Son mandat s'étend également à la prestation de services publics d'emploi. Les services publics d'emploi comprennent notamment l'information sur le marché du travail, le placement ainsi que les services liés à la politique active du marché du travail.

[41] Le chapitre IV de la Loi traite des conseils régionaux des partenaires du marché du travail.

(2) *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* [L.R.Q., ch. S-32.001].

[42] Les principales dispositions de cette loi sont reproduites ci-dessous.

TITRE I

MESURES, PROGRAMMES ET SERVICES D'AIDE À L'EMPLOI

1. Le présent titre prévoit des mesures, programmes et services dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi visant à favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et à les aider dans leurs démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi.

Ces mesures, programmes et services d'aide à l'emploi sont liés aux différents volets relevant d'une politique active du marché du travail, à savoir la préparation à l'emploi, l'insertion et le maintien en emploi, la stabilisation de l'emploi et la création d'emploi.

2. À cette fin, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité offre des services d'accueil, d'évaluation et de référence. Il peut également:

1° offrir des services d'accompagnement;

2° recueillir de l'information sur le marché du travail visant notamment à fournir de l'information sur les

opportunities to help workers find employment and help employers find suitable workers;

(3) offer placement services and, to that end, at the request of a worker seeking employment or of an employer, compile information concerning workers, employers and available employment, and, in accordance with the request and to the extent the Minister considers necessary, make the information available to the persons concerned;

(4) provide funding for courses, training programs or professional services;

(5) issue job vouchers, apprenticeship vouchers and other vouchers to be exchanged for services.

3. Employment-assistance measures, programs and services may be established in particular to

(1) support organizations that provide employment-assistance services;

(2) assist employers, employee or employer associations, community organizations and regional or local communities in developing and implementing strategies for dealing with labour force adjustments and meeting manpower requirements;

(3) facilitate improved labour market efficiency and minimize the impact of labour market restructuring;

(4) promote the development of new labour market policy instruments and management tools;

(5) support research and innovation in order to identify better ways of helping persons obtain or keep employment.

4. Within the scope of employment-assistance measures, programs and services, the Minister may offer persons financial assistance in particular to

(1) help them obtain skills for employment, ranging from basic to specific skills;

(2) encourage them to accept employment through incentives such as earning supplements;

(3) assist them in their efforts to enter, re-enter or remain on the labour market;

(4) provide them with employment opportunities through which they can gain work experience to improve their employment prospects;

(5) encourage employers to hire them.

Financial assistance may be granted, for instance, in the form of an employment-assistance allowance, the

possibilités d'emploi en vue d'aider les travailleurs à trouver un emploi et les employeurs à trouver des travailleurs répondant à leur besoins;

3° offrir des services de placement et, à cette fin, sur demande d'une personne à la recherche d'un emploi ou d'un employeur, colliger des renseignements sur ces personnes et sur les emplois disponibles et, conformément à cette demande et dans la mesure où le ministre l'estime nécessaire, mettre ces renseignements à la disposition des intéressés;

4° financer des cours, des programmes de formation ou des services professionnels;

5° émettre des bons d'emploi, des bons d'apprentissage et d'autres bons échangeables contre des services.

3. Les mesures, programmes et services d'aide à l'emploi peuvent notamment:

1° soutenir les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi;

2° aider les employeurs, les associations de salariés ou d'employeurs, les organismes communautaires et les milieux régionaux et locaux pour le développement et la mise en application de stratégies permettant de faire face aux changements au sein de la population active et de satisfaire aux exigences en matière de main-d'œuvre;

3° contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et à minimiser l'impact de ses restructurations;

4° favoriser le développement d'outils d'intervention et de gestion visant le marché du travail;

5° favoriser la recherche et l'innovation afin de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à occuper un emploi.

4. Dans le cadre des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi, le ministre peut offrir une aide financière afin notamment:

1° de permettre aux personnes d'acquérir des habiletés, de nature générale ou spécifique, liées à l'emploi;

2° de les encourager à occuper un emploi au moyen d'incitations, tels des suppléments de revenu;

3° de les aider dans leurs démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi;

4° de leur fournir des occasions d'emploi qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail en vue d'améliorer leurs possibilités de trouver un emploi;

5° d'inciter les employeurs à les engager.

L'aide financière peut notamment être accordée sous forme d'allocation d'aide à l'emploi, de remboursement de

reimbursement of expenses or wage subsidies. [Emphasis mine.]

D. THE APPLICANT'S CASE

[43] The applicant, who is self-represented, filed an extensive 135-paragraph memorandum of fact and law in support of the reliefs sought. He also made oral argument.

[44] I take it from his written memorandum and oral argument, the main relief sought by the applicant is a declaratory judgment that the OLA applies to the Labour Market Agreement focussing, in particular, on Part IV of the OLA which is entitled "Communications with and Services to the Public" and Part X providing for a court remedy in the event of breach.

[45] The applicant's principal argument for saying the OLA applies to the Labour Market Agreement is because he argues, through it, Canada has delegated or transferred to Emploi-Québec certain administrative functions (labour market activities) vested in the Commission under the EIA or has contracted out its spending power to Quebec. That being the case, Emploi-Québec, in discharging those activities is acting on behalf of the Commission pursuant to section 25 of the OLA, which, I repeat, provides:

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.

[46] I note in oral argument Mr. Lavigne said he was not challenging the validity of the EIA nor for that matter any Quebec legislation.

[47] Mr. Lavigne cites Justice Blais' recent decision in *Commissioner of Official Languages (Can.) v. Canada (Minister of Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181 (F.C.T.D.). In that case, Justice Blais, on a remedy application by the Commissioner of Official

frais supplémentaires ou de subventions salariales. [Non souligné dans l'original.]

D. LA THÈSE DU DEMANDEUR

[43] Le demandeur, qui se représente lui-même, a déposé un exposé des faits et du droit de 135 paragraphes à l'appui des réparations recherchés. Il a également présenté une plaidoirie.

[44] D'après ce que je comprends de son mémoire et de sa plaidoirie, la principale réparation qu'il recherche est un jugement déclaratoire attestant que la LLO s'applique à l'entente relative au marché du travail, plus particulièrement la partie IV de la LLO qui s'intitule «Communications avec le public et prestation des services», et la partie X qui prévoit un recours judiciaire en cas de contravention à la Loi.

[45] Comme principal argument à l'appui de sa prétention selon laquelle la LLO s'applique à l'entente relative au marché du travail, le demandeur fait valoir que, par cette entente, le Canada a délégué ou transféré à Emploi-Québec certaines fonctions administratives (les activités liées au marché du travail) qui incombaient à la Commission en vertu de la LAE ou qu'il a confié son pouvoir de dépenser au Québec. Cela étant, Emploi-Québec, en s'acquittant de ces activités, agit au nom de la Commission aux termes de l'article 25 de la LLO qui, je le répète, stipule ce qui suit:

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.

[46] Je note que, dans sa plaidoirie, M. Lavigne a fait valoir qu'il ne contestait pas la validité de la LAE ni celle des lois québécoises.

[47] M. Lavigne cite la décision récente du juge Blais dans *Commissaire aux langues officielles (Can.) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181 (C.F. 1^{re} inst.). Dans cette affaire, le juge Blais, saisi d'une demande de redressement présentée

Languages, pursuant to the OLA, ruled that Her Majesty the Queen in right of Canada, and specifically the Department of Justice of Canada, had failed to comply with their duties and commitments in respect of language as set out in Part IV and Part VII of the OLA in the arrangements they made with Ontario on the administration of the federal *Contraventions Act* [S.C. 1992, c. 47] and its subsidiary regulation, the *Application of Provincial Laws Regulations* [SOR/96-312] made under the *Contraventions Act*.

[48] Robert Lavigne then made argument in support of the following orders or declarations formulated in the following words in his application for a remedy pursuant to section 77 of the OLA:

- a) an order from the Court stating that the parts of the letters of intent [from Louise Harel dated March 25, 1997, April 8, 1997 and the letter from the Minister of HRD, Mr. Pettigrew dated March 28, 1997] that the *Official Languages Act* does not apply, to the Labour Market Agreement between Ottawa and Quebec are ultra vires or are unconstitutional.
- b) . . . are unconstitutional. [Emphasis mine.]

[49] In terms of *ultra vires*, he argued the federal minister was without power and authority to declare the OLA inapplicable. He is not the minister responsible for the OLA because Treasury Board is. He further argued Human Resources Development Canada is subject to the OLA and the federal minister cannot repeal the law by saying it is not applicable. He points to section 45 of the OLA and says the federal minister breached it because by the terms of that section any agreement negotiated is subject to the OLA.

[50] Continuing in the same vein, he argues that by section 82 of the OLA, the federal language statute prevails over the EIA in the event of any inconsistency. He says that by the Labour Market Agreement, he has lost rights and one such right includes an appropriate redress mechanism in the event of breach. He also points to section 18 which

par le commissaire aux langues officielles et fondée sur la LLO, a statué que Sa Majesté la Reine du chef du Canada, et particulièrement le ministère de la Justice du Canada, avaient manqué à leurs devoirs et engagements à l'égard de la langue énoncés aux parties IV et VII de la LLO dans les ententes conclues avec l'Ontario concernant l'administration de la loi fédérale intitulée *Loi sur les contraventions* [L.C. 1992, ch. 47] et du règlement établi sous le régime de cette loi, le *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales* [DORS/96-312].

[48] Robert Lavigne a ensuite présenté des arguments pour justifier les ordonnances ou déclarations reproduites ci-dessous qu'il réclamait dans sa demande de réparation fondée sur l'article 77 de la LLO:

[TRADUCTION]

- a) une ordonnance de la Cour déclarant que les parties des lettres d'intention [de Louise Harel en date du 25 mars 1997 et du 8 avril 1997 et la lettre du ministre de DRH, M. Pettigrew, en date du 28 mars 1997] indiquant que la *Loi sur les langues officielles* ne s'applique pas à l'entente relative au marché du travail entre Ottawa et Québec sont ultra vires ou inconstitutionnelles.
- b) [. . .] sont inconstitutionnelles. [Non souligné dans l'original.]

[49] Pour ce qui est du caractère *ultra vires*, il fait valoir que le ministre fédéral n'a pas le pouvoir de déclarer que la LLO n'était pas applicable. Il n'est pas le ministre responsable de la LLO, puisque cette responsabilité revient au Conseil du Trésor. Il prétend en outre que Développement des ressources humaines Canada est assujéti à la LLO et que le ministre fédéral ne peut abroger la Loi en affirmant simplement qu'elle n'est pas applicable. Il cite l'article 45 de la LLO et prétend que le ministre fédéral y a contrevenu parce que, d'après le libellé de cet article, tout accord négocié est assujéti à la LLO.

[50] Poursuivant dans la même veine, il soutient qu'en vertu de l'article 82 de la LLO la loi fédérale sur les langues a préséance sur la LAE en cas d'incompatibilité avec celle-ci. Il prétend que l'entente relative au marché du travail lui a fait perdre des droits, dont notamment le mécanisme approprié de réparation en cas de violation. Il cite également

would have obliged Quebec to argue before me in English, he says.

[51] He argues the Labour Market Agreement demeans the OLA because it contains no guarantee of service in English, there is no obligation for active offer and, as well, there is no appropriate redress mechanism.

[52] In terms of unconstitutionality, Mr. Lavigne pointed to his written representations invoking section 7 and subsection 20(1) of the Charter to attack the Labour Market Agreement for taking away his remedy under section 77 of the OLA. In particular, as I understood him, he says subsection 20(1) of the Charter is violated because Part IV of the OLA is not provided for in the Labour Market Agreement.

[53] In oral argument, he made a broad attack on the state of minority language rights in Quebec being subject to the *Charter of the French Language* [R.S.Q., c. C-11], invoking his equality rights under section 15 of the Canadian Charter.

E. THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA'S CASE

[54] The Attorney General of Canada raised two preliminary issues before dealing with the principal one. The preliminary issues were:

(a) Does section 77 of the OLA have any application in this case. The Attorney General of Canada says no because Robert Lavigne is not complaining that Canada Employment Insurance Commission (CEIC) or any other federal institution has failed to comply with any right or duty under Part IV of the OLA or any other part of that statute. The Attorney General of Canada adds that should this Court decide to hear the applicant's claim, it should be as a motion for declaratory relief under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)].

(b) While the Attorney General of Canada does not challenge the applicant's legal standing, the Attorney

l'article 18 qui aurait, selon lui, obligé le Québec à plaider devant moi en anglais.

[51] Selon lui, l'entente relative au marché du travail diminue la LLO parce qu'elle ne renferme aucune garantie de services en anglais, qu'il n'y a aucune obligation d'offre active, et qu'en outre il n'y a pas de mécanisme approprié de réparation.

[52] Concernant l'inconstitutionnalité, M. Lavigne fait référence à ses observations écrites dans lesquelles il invoque l'article 7 et le paragraphe 20(1) de la Charte pour contester l'entente relative au marché du travail qui lui enlève le recours qu'il pourrait exercer en vertu de l'article 77 de la LLO. Si je le comprends bien, il prétend en particulier que le paragraphe 20(1) de la Charte a été enfreint parce que l'entente relative au marché du travail ne fait pas mention de la partie IV de la LLO.

[53] Dans sa plaidoirie, il a longuement débattu l'état des droits des minorités linguistiques au Québec, qui sont assujettis à la *Charte de la langue française* [L.R.Q., ch. C-11], et a invoqué ses droits à l'égalité garantis par l'article 15 de la Charte canadienne.

E. LA THÈSE DE LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA

[54] La procureure générale du Canada a soulevé deux questions préliminaires avant de traiter de la question principale. Ces questions préliminaires sont les suivantes:

a) L'article 77 de la LLO trouve-t-il application en l'espèce? La procureure générale du Canada prétend que non parce que Robert Lavigne n'allègue pas que la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) ou toute autre institution fédérale a manqué aux droits ou obligations qui découlent de la partie IV de la LLO ou de toute autre partie de cette loi. La procureure générale du Canada ajoute que si cette Cour décidait d'entendre la réclamation du demandeur, elle devrait le faire dans le cadre d'une requête en vue d'obtenir un jugement déclaratoire fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)].

b) Bien que la procureure générale du Canada ne conteste pas la capacité juridique du demandeur, elle

General of Canada submits this Court should exercise its discretion and refuse to hear the applicant's motion for declaratory relief if the Court transforms his section 77 OLA remedy application to one made under section 18 of the *Federal Court Act* because the applicant appears to be concerned solely with the alleged absence in the Labour Market Agreement of a redress mechanism similar to that provided in section 77 of the OLA and he has not established, or is not even interested in establishing that employment measures provided by Quebec are not available in English.

(c) The Attorney General of Canada argues that decisions such as this one must not be made in a factual vacuum and states, in absence of a factual foundation in support of linguistic rights violations, this Court should refuse to exercise a discretion to hear the applicant's motion under section 18 of the *Federal Court Act*. I consider this argument akin to a standing challenge in terms of the Charter challenge.

[55] The Attorney General of Canada frames the main issue as whether the *Official Languages Act* applies to the employment measures financed by the CEIC and provided by Emploi-Québec. Counsel argues that it does not for the following reasons:

(1) The Labour Market Agreement is the result of the valid exercise of section 63 of the EIA which stipulates that the CEIC may enter into an agreement with a provincial government to provide for the payments of contributions for all or a portion of any benefits or measures provided by a provincial government;

(2) The Labour Market Agreement provides for the payment of a contribution for all or a portion of active employment measures that are similar to those of the CEIC and are consistent with the purpose and guidelines of Part II of the *Employment Insurance Act*, sections 56 and 57;

soutient que la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser d'entendre la requête du demandeur en vue d'obtenir un jugement déclaratoire si la Cour convertit sa demande de réparation fondée sur l'article 77 de la LLO en un recours fondé sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* parce que le demandeur ne semble s'intéresser qu'à l'absence supposée dans l'entente relative au marché du travail d'un mécanisme de réparation semblable à celui qui est prévu à l'article 77 de la LLO et qu'il n'a pas établi, ou qu'il n'est même pas intéressé à établir que les mesures d'emploi fournies par le Québec ne sont pas disponibles en anglais.

c) La procureure générale du Canada soutient que des décisions semblables à celle-ci ne doivent pas être prises sans s'appuyer sur des faits concrets et déclare qu'en l'absence d'un fondement factuel tendant à établir qu'il y a eu contravention aux droits linguistiques la Cour devrait refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre la requête du demandeur fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. À mon avis, cet argument s'apparente à une contestation fondée sur l'intérêt pour agir pour ce qui est des questions relatives à la Charte.

[55] Selon la procureure générale du Canada, la principale question à débattre est de savoir si la *Loi sur les langues officielles* s'applique aux mesures d'emploi financées par la CAEC et fournies par Emploi-Québec. L'avocat prétend que non pour les raisons suivantes:

1) L'entente relative au marché du travail est le résultat de l'application légitime de l'article 63 de la LAE qui stipule que la CAEC peut conclure un accord avec un gouvernement provincial prévoyant le versement d'une contribution relative à tout ou partie des frais liés à des prestations ou mesures fournies par un gouvernement provincial;

2) L'entente relative au marché du travail prévoit le versement d'une contribution relative à la totalité ou à une partie des mesures actives d'emploi qui sont similaires à celles de la CAEC et qui correspondent à l'objet et aux lignes directrices des articles 56 et 57 de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*;

(3) The Quebec Government has full constitutional authority to provide employment programs under the headings of education or in matters of a local or private nature pursuant to subsection 92(16) and section 93 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, appendix II, No. 5]];

(4) Emploi-Québec, pursuant to its own provincial statutory legislation, is fully responsible for the provision of active employment measures governed by the Labour Market Agreement;

(5) The OLA does not, and could not, apply to active employment measures provided by Emploi-Québec because the provincial government is not a federal institution nor a mandatory agent of a federal institution and furthermore Emploi-Québec has not delegated any of the powers or responsibilities of the CEIC, save for the National Employment Service;

(6) Although Mr. Lavigne has not alleged any violation of section 25 of the OLA, the Attorney General states that it is important to reiterate that Emploi-Québec does not act on behalf of the CEIC when it provides active employment measures. The Attorney General of Canada states that section 25 of the OLA only applies to the CEIC with respect to the national employment service, for which the federal government remains responsible.

(7) The Labour Market Agreement is fully respectful of paragraph 57(1)(d.1) of the EIA which provides as a guideline that all active employment measures must be available in either official languages whenever there is a significant demand for that assistance in that language. The Attorney General of Canada adds that the Labour Market Agreement imposed on the province obligations which are broader in scope than those flowing from this paragraph or section 20 of the Charter by providing in the Labour Market Agreement the availability of such services in both official languages, whether or not significant demand exists.

3) Le gouvernement du Québec dispose des pleins pouvoirs constitutionnels nécessaires pour offrir des programmes d'emploi sous les chefs de l'éducation ou des matières de nature locale ou privée aux termes du paragraphe 92(16) et de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985) appendice II, n° 5]];

4) En vertu de sa propre loi habilitante provinciale, Emploi-Québec est entièrement responsable de la prestation de mesures actives d'emploi régies par l'entente relative au marché du travail;

5) La LLO ne s'applique pas et ne peut pas s'appliquer aux mesures actives d'emploi offertes par Emploi-Québec parce que le gouvernement provincial n'est pas une institution fédérale ni un mandataire d'une institution fédérale et qu'en outre la CAEC n'a délégué aucun de ses pouvoirs ou de ses responsabilités à Emploi-Québec, à l'exception du Service national de placement;

6) Bien que M. Lavigne n'ait allégué aucune violation de l'article 25 de la LLO, la procureure générale soutient qu'il est important de réitérer qu'Emploi-Québec n'agit pas pour le compte de la CAEC dans la prestation des mesures actives d'emploi. La procureure générale du Canada affirme que l'article 25 de la LLO ne s'applique à la CAEC que pour ce qui est du Service national de placement, pour lequel le gouvernement fédéral demeure responsable.

7) L'entente relative au marché du travail respecte parfaitement l'alinéa 57(1)d.1) de la LAE qui stipule, en tant que ligne directrice, qu'il doit être possible de recevoir de l'aide dans le cadre de prestations ou de mesures dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'importance de la demande le justifie. La procureure générale du Canada ajoute que l'entente relative au marché du travail impose à la province des obligations qui sont de portée plus large que celles qui découlent de ce paragraphe ou de l'article 20 de la Charte en prévoyant la possibilité d'avoir recours à ces services dans les deux langues officielles, que l'importance de la demande le justifie ou non.

F. THE CASE FOR THE ATTORNEY GENERAL OF QUEBEC

[56] The Attorney General of Quebec also raised two preliminary issues before framing the principal one.

[57] First, Quebec argued this Court has no jurisdiction over the Government of Quebec.

[58] Second, Quebec argued the applicant lacked standing.

[59] The Attorney General of Quebec framed the main issue as whether the OLA applies to services provided by the Government of Quebec in matters of manpower and employment pursuant to the Canada-Quebec Labour Market Agreement.

[60] Quebec rejects the proposition that, through the Labour Market Agreement, Quebec has been delegated federal powers and, as a result, acts on its behalf. Counsel for the Province points to Quebec's own legislation, namely "*An Act respecting the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité and establishing the Commission des partenaires du marché du travail*, R.S.Q. c. M-15.001 as the source of the programs it is administering. She also points to *An Act respecting income support, employment assistance and social solidarity*, R.S.Q., c. S-32.001. Counsel for Quebec argues both are laws grounded in Quebec's constitutional legislative jurisdiction in the *Constitution Act, 1867*, over property and civil rights, subsection 92(13), matters of a merely local and private nature in the province, subsection 92(16), and education section 93. According to counsel for Quebec, Emploi-Québec neither is fed nor has borrowed any of its powers through the EIA or through the Labour Market Agreement.

[61] In connection with certain functions of the National Employment Service, Quebec notes that those functions essentially consist of data transmitted electronically and do not encompass any personalized

F. LA THÈSE DE LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

[56] La procureure générale du Québec soulève également deux questions préliminaires avant de formuler sa question principale.

[57] Tout d'abord, le Québec prétend que la Cour n'a pas compétence à l'égard du gouvernement du Québec.

[58] Deuxièmement, le Québec prétend que le demandeur n'a pas l'intérêt pour agir.

[59] Selon la procureure générale du Québec, la question principale à débattre est de savoir si la LLO s'applique aux services fournis par le gouvernement du Québec en matière de main-d'œuvre et d'emploi aux termes de l'entente Canada-Québec relative au marché du travail.

[60] Le Québec rejette la proposition selon laquelle, dans le cadre de l'entente relative au marché du travail, des pouvoirs fédéraux ont été délégués au Québec et que, par conséquent, le Québec agit au nom du gouvernement fédéral. L'avocate de la province signale que c'est la propre législation du Québec, savoir la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*, L.R.Q., ch. M-15.001, qui est la source des programmes que la province administre. Elle cite également la *Loi sur le soutien du revenu favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, L.R.Q., ch. S-32.001. L'avocate du Québec prétend que ces deux lois relèvent de la compétence législative constitutionnelle du Québec découlant de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit la compétence sur la propriété et les droits civils, prévue au paragraphe 92(13), les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province, prévues au paragraphe 92(16), et l'éducation, prévue à l'article 93. Selon l'avocate du Québec, Emploi-Québec n'a emprunté aucun de ses pouvoirs en passant par la LAE ou par l'entente relative au marché du travail.

[61] Pour ce qui a trait à certaines fonctions du Service national du placement, le Québec note que ces fonctions se composent essentiellement de données transmises électroniquement et ne supposent aucun

service of assistance and counselling. To the extent that section 25 of the OLA is applicable, its requirements have been met.

G. ANALYSIS

(a) Quebec's preliminary objections

[62] The preliminary objections made as to jurisdiction by counsel for Quebec must, in my view, be sustained.

[63] The applicant seeks relief under Part X of the OLA. The Federal Court Trial Division is the tribunal designated to grant relief under the OLA but that relief can only be granted, pursuant to subsection 77(4), if the Court concludes that a federal institution has failed to comply with the OLA. The term "federal institution", is defined in section 3 of the OLA. The two Quebec respondents, the Quebec Minister of State for Labour and Employment and Quebec's Attorney General are not federal institutions. This is in recognition of Canada's limited constitutional jurisdiction (as well as Quebec's for that matter) in matters related to language as decided by the Supreme Court of Canada in *Jones v. A.G. of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182.

[64] The applicant, in my view, does not overcome his jurisdictional difficulties by reference to subsection 77(5) of the OLA (see *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [2000] 2 F.C. 212 (C.A.)). That would put the applicant under section 18 of the *Federal Court Act* and he would encounter the same difficulties in terms of definition. By its definition [of "federal board, commission or other tribunal"] under subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the *Federal Court Act*, this provision does not apply to the Quebec Minister or to the Attorney General of Quebec (see *Fédération Franco-Ténoise v. Canada*, [2001] 3 F.C. 641 (C.A.); *Saugeen Band of Indians v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1992] 3 F.C. 576 (T.D.); and *Martinoff v. Gossen*, [1978] 2 F.C. 537 (T.D.)).

[65] Section 17 [as am. *idem*, s. 3] of the *Federal Court Act* would be of no assistance to him as that

service personnalisé d'aide et de counselling. Dans la mesure où l'article 25 de la LLO est applicable, ces exigences ont été respectées.

G. ANALYSE

a) Les objections préliminaires du Québec

[62] Les objections préliminaires soulevées au sujet de la compétence par l'avocate du Québec doivent à mon avis être accueillies.

[63] Le demandeur fonde sa demande de réparation sur la partie X de la LLO. La Section de première instance de la Cour fédérale est le tribunal désigné pour accorder réparation en vertu de la LLO, mais cette réparation ne peut être accordée, aux termes du paragraphe 77(4) de cette Loi, que si la Cour conclut qu'une institution fédérale ne s'est pas conformée à la LLO. L'expression «institutions fédérales», est définie à l'article 3 de la LLO. Les deux défendeurs québécois, soit le ministre du Travail et de l'Emploi du Québec et la procureure générale du Québec ne sont pas des institutions fédérales, en raison de la compétence constitutionnelle limitée du Canada (comme de celle du Québec d'ailleurs) en matière de langue comme en a décidé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Jones c. P.G. du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182.

[64] À mon avis, le demandeur n'échappe pas aux problèmes de compétence en faisant référence au paragraphe 77(5) de la LLO (voir *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [2000] 2 C.F. 212 (C.A.)). Ce qui ne lui laisse que l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et là encore les mêmes difficultés se poseront sur le plan des définitions. En raison de la définition [d'office fédéral] au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette disposition ne s'applique pas à un ministre ou au procureur général du Québec (voir *Fédération Franco-Ténoise c. Canada*, [2001] 3 C.F. 641 (C.A.); *Bande indienne de Saugeen c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1992] 3 C.F. 576 (1^{re} inst); *Martinoff c. Gossen*, [1978] 2 C.F. 537 (1^{re} inst.)).

[65] L'article 17 [mod., *idem*, art. 3] de la *Loi sur la Cour fédérale* ne lui serait d'aucune utilité étant donné

section conferring jurisdiction does not apply to a provincial Crown or authorize relief against such Crown (see *R. in Right of Canada v. Chief William Joe et al.*, [1984] 1 C.N.L.R. 96 (F.C.A.); *Fédération Franco-Ténoise*, *supra*, and *MacDonald v. Ontario et al.* (1999), 173 F.T.R. 310 (F.C.T.D.), sustained by the F.C.A. (2000) 264 N.R. 387.

[66] In view of my ruling on jurisdiction, I need not deal with counsel for Quebec's argument as to standing or on the merits. I add, that in respect of the substantive argument, Quebec's is similar to Canada's.

(b) Preliminary objections by the Attorney General of Canada

[67] The Attorney General of Canada argues the Court remedy provided for in section 77 of the OLA can only be exercised in respect of a right or duty under specified sections or parts of the OLA, the legislative intent being to exclude from the scope of a Part X remedy those language rights that arise from other provisions of the OLA or other provisions, including the Charter, the *Constitution Act, 1867* and federal legislation. The Attorney General of Canada adds that Part X of the OLA was intended to give easy court access to a person whose linguistic rights have been infringed under the OLA. Counsel adds the applicant is not claiming that the CEIC or any other federal institution has failed to comply with any right or duty under Part IV or any other part of the OLA. I cannot accept this argument in the context in which it is made.

[68] Mr. Lavigne has a statutory right to seek a remedy from this Court under subsection 77(1) of the OLA since he made a complaint to the COL for a determination that Part IV of the OLA applied to the Labour Market Agreement. The COL ruled that it did not, except in respect of the NES.

[69] The courts have determined the OLA is quasi-constitutional in nature and must be interpreted in a

que cet article conférant compétence ne s'applique pas à la Couronne d'une province ou n'autorise pas de réparation à l'encontre de cette Couronne (voir *R. du chef du Canada c. Chef William Joe et al.*, [1984] C.N.L.R. (C.A.F.); *Fédération Franco-Ténoise*, précité, et *MacDonald c. Ontario et al.*, (1999), 173 F.T.R. 310 (C.F. 1^o inst.), confirmé par la Cour d'appel fédérale, (2000), 264 N.R. 387.

[66] Compte tenu de ma conclusion sur la compétence, il n'est pas nécessaire que je traite des arguments de l'avocate du Québec quant à l'intérêt pour agir ou au bien-fondé de la demande. J'ajoute que, pour ce qui concerne les arguments de fond, la position du Québec est semblable à celle du Canada.

b) Objections préliminaires soulevées par la procureure générale du Canada

[67] La procureure générale du Canada fait valoir que le recours judiciaire prévu à l'article 77 de la LLO ne peut être exercé que relativement à un droit ou à une obligation prévu à certains articles ou dans certaines parties de la LLO, l'intention du législateur étant d'exclure de la portée du recours prévu à la partie X les droits linguistiques qui découlent d'autres dispositions de la LLO ou d'autres dispositions législatives, notamment la Charte, la *Loi constitutionnelle de 1867* et les lois fédérales. La procureure générale du Canada ajoute que la partie X de la LLO a pour but de faciliter l'accès à la justice à une personne dont les droits linguistiques ont été enfreints en vertu de la LLO. Il ajoute que le demandeur ne prétend pas que la CAEC ou qu'une autre institution fédérale n'a pas respecté un droit ou une obligation prévue à la partie IV ou dans toute autre partie de la LLO. Je ne peux accepter cet argument dans le contexte dans lequel il est fait.

[68] M. Lavigne a le droit légal de demander, d'une institution fédérale, réparation à la Cour en vertu du paragraphe 77(1) de la LLO étant donné qu'il a déposé une plainte au CLO pour que celui-ci déclare que la partie IV de la LLO s'appliquait à l'entente relative au marché du travail. Le CLO a statué que cela n'était pas le cas, à l'exception du SNP.

[69] Les tribunaux ont statué que la LLO est une loi quasi-constitutionnelle et qu'elle doit être interprétée

purposive way (see *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 and *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.)).

[70] Adopting this approach, Justice Pinard in *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1997] 1 F.C. 305 (T.D.), appeal dismissed by the Federal Court of Appeal, (1998), 228 N.R. 124, interpreted the words in subsection 77(4) “may grant such remedy as the Court considers appropriate and just in the circumstances” as giving the Court a broad discretion to fashion a remedy for the violation of the language rights protected under it. That would include, in my view, a declaration that Part IV and Part X of the OLA applied to the Labour Market Agreement.

H. DISCUSSION OF THE MAIN ISSUE AND CONCLUSIONS

(a) Delegation or not

[71] From a federal perspective, the key provisions of the EIA underpinning the Labour Market Agreement are sections 56, 57, 59, 60, 61, 62 and 63 of the EIA.

[72] In particular, I find that the Labour Market Agreement, from Canada’s viewpoint for the most part was authorized by section 63 of the EIA and specifically paragraph (a). In respect of the NES, section 62 would come into play.

[73] The division of powers’ constitutional underpinning for Parliament’s enactment of these provisions in the EIA is subsection 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*, providing for federal legislative authority in the area of “unemployment insurance”. This legislative power came by way of a constitutional amendment in 1940 [*Constitution Act, 1940*, 3 & 4 Geo. VI, c. 36 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 18 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 28]] after the Privy Council had struck down federal unemployment insurance legislation in *Attorney-General for Canada v. Attorney-*

selon la méthode téléologique (voir *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 et *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.)).

[70] Adoptant cette méthode d’analyse, dans la décision *Lavigne c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [1997] 1 C.F. 305 (1^{re} inst.), dont l’appel a été rejeté en Cour d’appel fédérale, (1998), 228 N.R. 128, le juge Pinard a jugé que la partie suivante du paragraphe 77(4), «accorder la réparation qu’il estime convenable et juste eu égard aux circonstances», conférerait à la Cour un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer la réparation appropriée en cas de contravention aux droits linguistiques protégés par cet article. À mon avis, cela inclurait une déclaration selon laquelle la partie IV et la partie X de la LLO s’appliquent à l’entente relative au marché du travail.

H. ANALYSE DE LA QUESTION PRINCIPALE ET CONCLUSIONS

a) Délégation ou non-délégation

[71] D’un point de vue fédéral, les dispositions clés de la LAE qui sous-tendent l’entente relative au marché du travail sont les articles 56, 57, 59, 60, 61, 62 et 63.

[72] En particulier, j’estime que l’entente relative au marché du travail, du point de vue du Canada pour la majeure partie, a été autorisée par l’article 63 de la LAE, plus précisément l’alinéa a). Pour ce qui est du SNP, c’est l’article 62 qui entre en jeu.

[73] Le fondement constitutionnel du partage des pouvoirs qui a permis au Parlement d’adopter ces dispositions de la LAE se trouve au paragraphe 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère le pouvoir fédéral de légiférer en matière «d’assurance-chômage». Ce pouvoir législatif a été accordé par suite d’une modification constitutionnelle apportée en 1940 [*Loi constitutionnelle de 1940*, 3 & 4 Geo. VI, ch. 36 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 18) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 28]] après que le Conseil privé eut invalidé une loi sur l’assurance-chômage fédérale dans l’arrêt *Attorney-*

General for Ontario, [1937] A.C. 355.

[74] From Quebec's perspective, the statutory provisions authorizing the performance of its functions spelled out under the Labour Agreement derive from two Quebec statutes enacted by Quebec's National Assembly namely:

(1) *An Act respecting income support, employment assistance and social solidarity*, introduced on December 18, 1997, and assented to on June 20, 1998; and

(2) *An Act respecting the Ministère de l'Emploi et de la Solidarité and establishing the Commission des partenaires du marché du travail*.

[75] The constitutional jurisdiction for the enactment of these two laws is, I find, and as argued by counsel for Quebec, based upon subsections 92(13) and 92(16) as well as section 93 of the *Constitution Act, 1867* dealing with education. Mr. Lavigne did not challenge these two Quebec laws as not being properly made pursuant to Quebec's constitutional jurisdiction.

[76] As a result, it is my view, both Canada and Quebec have concurrent constitutional jurisdiction to enact the statutory provisions upon which they rely in this case.

[77] If there be delegation in this case, it must be a delegation of administrative functions under the Labour Market Agreement because neither the federal Parliament nor the provincial Legislatures can delegate to one another legislative powers (see the *Nova-Scotia Interdelegation* case known as *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] S.C.R. 31).

[78] Delegation of administrative functions from one level of government to another level of government is a well-accepted technique in Canadian constitutional law as is the appointment of federal or provincial functionaries to carry out the duties of another level of government. The object of such

General for Canada v. Attorney-General for Ontario, [1937] A.C. 355.

[74] Du point de vue du Québec, les dispositions législatives l'autorisant à s'acquitter des fonctions énoncées dans l'entente relative au marché du travail découlent de deux lois québécoise adoptées par l'Assemblée nationale du Québec, savoir:

1) la *Loi sur le soutien du revenu favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, présentée le 18 décembre 1997 et adoptée le 20 juin 1998; et

2) la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*.

[75] La compétence constitutionnelle ayant permis l'adoption de ces deux lois se fonde, à mon avis, et selon la prétention de l'avocate du Québec, sur les paragraphes 92(13) et 92(16), de même que sur l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* traitant de l'éducation. M. Lavigne n'a pas prétendu que ces deux lois du Québec n'avaient pas été à bon droit adoptées aux termes de la compétence constitutionnelle du Québec.

[76] Par conséquent, à mon avis, le Canada et le Québec ont une compétence constitutionnelle concurrente pour adopter les dispositions législatives sur lesquelles ils s'appuient en l'espèce et sur lesquelles repose l'entente relative au marché du travail.

[77] S'il y a délégation en l'espèce, il s'agit nécessairement d'une délégation de fonctions administratives en vertu de l'entente relative au marché du travail parce que ni le législateur fédéral ni les assemblées législatives provinciales ne peuvent procéder à une délégation réciproque de pouvoirs législatifs (voir l'arrêt *Délégation réciproque Nouvelle-Écosse*, répertorié sous *A.G. for Canada v. A.G. for Nova Scotia*, [1951] R.C.S. 31).

[78] La délégation de fonctions administratives d'un palier de gouvernement à un autre est une pratique bien acceptée en droit constitutionnel canadien, au même titre que la nomination de fonctionnaires fédéraux ou provinciaux pour accomplir les fonctions d'un autre palier de gouvernement. Ces délégations

delegations is to overcome the difficulties of divided jurisdiction (such as in agriculture), to avoid duplication and to ensure co-ordination to achieve desired results. I need only cite, for this proposition, such cases as *Valin v. Langlois* (1879), 5 App. Cas. 115 (P.C.); *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board et al.*, [1968] S.C.R. 569 and *Reference re The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended*, [1957] S.C.R. 198 and *Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 et al.*, [1978] 2 S.C.R. 1198.

[79] These cases illustrate that the essence of delegation would be in this case, if it occurred, the conferring, vesting or transfer by the federal government including the CEIC of federal functions in the labour market area to Emploi-Québec to be performed by it on behalf of the Commission in accordance with the Labour Market Agreement. However, that is not what happened and as a result, I do not accept the argument put forward by Mr. Lavigne that this case is one of delegation.

[80] It is clear that Emploi-Québec is carrying out its functions in the area of labour market activities under the LMIA such as active employment measures pursuant to provincial legislative authority as its source; it does not carry out those functions pursuant to a mandate received either through the Labour Market Agreement, the Commission or the Minister of Human Resources Canada.

[81] In other words, Emploi-Québec is not dependent upon federal authorization for its activities and owes nothing to it. Its only source of authority is the National Assembly of Quebec.

[82] What happened here is that the federal government withdrew from the field and in lieu of carrying out those activities funded Emploi-Québec through the LMIA.

ont pour objet de surmonter les difficultés que pose la compétence partagée (par exemple en agriculture), d'éviter le dédoublement et d'assurer la coordination en vue de parvenir aux résultats souhaités. Il me suffira de citer, à l'appui de cette proposition, les arrêts suivants: *Valin v. Langlois* (1879), 5 App. Cas. 115 (P.C.), *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569 et *Reference re The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, Chapter 131, as amended*, [1957] R.C.S. 198 et enfin *Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 et autres*, [1978] 2 R.C.S. 1198.

[79] Ces arrêts démontrent que la délégation, si elle avait eu lieu en l'espèce, aurait essentiellement eu pour objet le transfert, par le gouvernement fédéral, y compris la CAEC, de certaines fonctions fédérales dans le domaine du marché du travail à Emploi-Québec qui serait chargé de s'en acquitter au nom de la Commission conformément à l'entente relative au marché du travail. Toutefois, ce n'est pas ce qui s'est produit et, par conséquent, je n'accepte pas l'argument avancé par M. Lavigne selon lequel il s'agit d'un cas de délégation.

[80] Il est clair qu'Emploi-Québec s'acquitte de ses fonctions dans le domaine des activités liées au marché du travail prévues dans l'EMOMT en mettant sur pied des mesures actives d'emploi en vertu du pouvoir législatif provincial; il n'exerce pas ses fonctions en vertu d'un mandat qui lui serait conféré soit par l'entente relative au marché du travail, la Commission ou le ministre des Ressources humaines du Canada.

[81] Autrement dit, Emploi-Québec ne dépend pas d'une autorisation fédérale pour exercer ses activités et ne doit rien au gouvernement fédéral. Son pouvoir lui vient uniquement de l'Assemblée nationale du Québec.

[82] Ce qui s'est produit en l'espèce est que le gouvernement fédéral s'est retiré du champ de compétence et au lieu de s'acquitter lui-même de ces activités, il a financé Emploi-Québec par l'entremise de l'EMOMT.

[83] Mr. Lavigne relies heavily upon Justice Blais' decision in the *Contraventions Act* case, *supra*. In my opinion, his reliance is misplaced.

[84] The *Contraventions Act* case (and the Act was amended in 1996 [S.C. 1996, c. 7]) involved the enactment by the federal Parliament of that Act which authorized provincial authorities to prosecute federal ticket offences and authorized the federal Minister of Justice to enter into agreements in respect of the prosecution, discharge and enforcement of fines.

[85] Justice Blais found the authority over federal contraventions was federal and that the federal authorities decided to streamline the procedure by the enactment of the *Contraventions Act*. He then specifically looked at section 25 of the OLA which he said simply confirms the constitutional principle that a government may not divest itself of the constitutional obligations to which it is bound by the Charter by delegating certain of its responsibilities. He said the duty that is incumbent on the Attorney General of Canada to offer administrative services relating to prosecutions for federal contraventions in both official languages is imposed not only by Part IV of the OLA but also by the Charter. He was of the view that in administering the *Contraventions Act*, the Government of Ontario was applying a federal statute within the territory of the province and that, in implementing the *Contraventions Act*, the Government of Ontario and the municipalities were acting on behalf of the Government of Canada.

[86] It is apparent why the *Contraventions Act* case, and I entirely agree with Justice Blais' decision, is completely different than the issue before me. As I read Justice Blais' decision, the key to his thinking was the existence of a federal law dealing with federal non-criminal offences which was being administered by provincial authorities. In other words, the provincial authorities derived their right to act not from the provincial statute and regulations but federal ones. Rightfully so, in that context, Justice Blais found a delegation of administrative authority from the

[83] M. Lavigne s'appuie abondamment sur la décision du juge Blais dans la décision relative à la *Loi sur les contraventions*, précitée. À mon avis, il a tort.

[84] La décision concernant la *Loi sur les contraventions* (et la Loi a été modifiée en 1996 [L.C. 1996, ch. 7]) portait sur l'adoption par le législateur fédéral de cette loi qui autorisait les autorités provinciales à engager des poursuites relatives à des infractions fédérales constatées par amende et autorisait le ministre fédéral de la Justice à conclure des accords concernant la poursuite des contraventions, l'imposition et l'exécution du paiement des amendes.

[85] Le juge Blais a conclu que le pouvoir à l'égard des contraventions fédérales était de nature fédérale et que les autorités fédérales avaient décidé de simplifier la procédure par l'adoption de la *Loi sur les contraventions*. Il a ensuite examiné l'article 25 de la LLO qui, à son avis, confirme simplement le principe constitutionnel selon lequel un gouvernement ne peut se soustraire aux obligations constitutionnelles en déléguant certaines de ses responsabilités. Il a déclaré que l'obligation qui incombe au procureur général du Canada d'offrir des services administratifs se rapportant aux poursuites des contraventions fédérales dans les deux langues officielles lui est imposée non seulement par la partie IV de la LLO, mais également par la Charte. Il s'est dit d'avis qu'en administrant la *Loi sur les contraventions*, le gouvernement de l'Ontario appliquait une loi fédérale sur le territoire de la province et donc qu'en appliquant la *Loi sur les contraventions* le gouvernement de l'Ontario et les municipalités agissaient au nom du gouvernement du Canada.

[86] La raison pour laquelle la décision relative à la *Loi sur les contraventions*, et je suis ici tout à fait d'accord avec le raisonnement du juge Blais, est complètement différente de la question dont je suis saisi est manifeste. Selon mon interprétation de la décision du juge Blais, l'élément-clé de son raisonnement est l'existence d'une loi fédérale traitant d'infractions fédérales non criminelles qui était administrée par des autorités provinciales. Autrement dit, les autorités provinciales tiraient leur droit d'agir non pas d'une loi et de règlements provinciaux, mais

federal government to provincial authorities.

[87] For the reasons already explained in these reasons, such is not the case here. There has been no delegation of functions from federal to provincial authorities.

(b) The spending power

[88] The applicant argues there is another nexus for finding a necessary linkage to bind the OLA on Quebec through the Labour Market Agreement and, that is, through the spending power which Mr. Lavigne somehow argues is being contracted out to Quebec.

[89] The notion of the spending power arises in Canadian constitutional law when one level of government (the federal government) funds activities which are within the legislative competence of the provinces. The techniques of conditional and unconditional grants are well known, are hotly debated from a provincial perspective and are widespread covering such areas as health and welfare (see the *Canada Health Act* [R.S.C., 1985, c. C-6] and the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* [R.S.C., 1985, c. F-8 (as am. by S.C. 1995, c. 17, s. 1)] in respect of education, social assistance and social services).

[90] As noted, the EIA, under section 63, authorizes the Commission, with the approval of the Minister, to enter into agreements with provincial governments to provide for the payment of contributions for all or a portion of any costs of benefits or measures provided by the provincial government that are similar to employment benefits or support measures under Part II of that Act and are consistent with the purpose and guidelines of Part II.

[91] The use of the spending power by the federal government, through conditional grants or otherwise, does not transform provincial legislation into a federal one or make a provincial government recipient of

d'une loi et de règlements fédéraux. Le juge Blais a eu tout à fait raison, dans ce contexte, de conclure qu'il y avait eu délégation de pouvoirs administratifs par le gouvernement fédéral aux autorités provinciales.

[87] Pour les raisons que j'ai expliquées dans les présents motifs, ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce. Il n'y a pas eu de délégation de fonctions du gouvernement fédéral aux autorités provinciales.

b) Le pouvoir de dépenser

[88] Le demandeur fait valoir qu'il y a un autre lien qui nous permet de conclure nécessairement que le Québec est lié par la LLO dans le cadre de l'entente relative au marché du travail, et ce lien est le pouvoir de dépenser qui, selon M. Lavigne, aurait été délégué au Québec.

[89] La notion du pouvoir de dépenser se pose en droit constitutionnel canadien lorsqu'un palier de gouvernement (le gouvernement fédéral) finance des activités qui relèvent de la compétence législative des provinces. Les techniques de subventions conditionnelles et inconditionnelles sont bien connues, chaudement débattues par les provinces et leur portée est très large, couvrant des domaines comme la santé et le bien-être social (voir la *Loi canadienne sur la santé* [L.R.C. (1985), ch. C-6] et la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* [L.R.C. (1985), ch. F-8 (mod. par L.C. 1995, ch. 17, art. 1)] pour ce qui est de l'éducation, de l'aide sociale et des services sociaux).

[90] Comme je l'ai déjà noté, l'article 63 de la LAE autorise la Commission, avec l'approbation du ministre, à conclure des accords avec les gouvernements provinciaux pour assurer le versement d'une contribution relative à tout ou partie des frais liés à des prestations ou mesures fournies par le gouvernement provincial similaires à des prestations d'emploi ou à des mesures de soutien prévues à la partie II de cette Loi et qui correspondent à l'objet et aux lignes directrices de la partie II de la LAE.

[91] L'utilisation du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, au moyen de subventions conditionnelles ou autrement, n'a pas pour effet de convertir une loi provinciale en une loi fédérale et ne

federal funds, a federal institution for the purpose of the OLA. To accept such propositions would subvert Canadian federalism as we know it. It would annihilate provincial jurisdiction.

[92] As a result, Robert Lavigne fails in the first declaration he seeks, that is, a declaration that the OLA applies to the Labour Market Agreement.

I. THE OTHER DECLARATIONS SOUGHT

[93] The applicant served and filed a notice of constitutional question pursuant to section 57 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19] of the *Federal Court Act*. The constitutional question was framed as follows:

The sections of the letters of intent from Ms. Louise Harel dated March 25th, 1997 and April 8th, 1997 and the letter from the Minister of HRD, Mr. Pettigrew, dated March 28th, 1997 that state that the *Official Languages Act* does not apply to the Labour Market Agreement between Canada and Quebec are unconstitutional.

[94] The applicant invoked section 7 of the Charter and the doctrine of vagueness as expressed by the Supreme Court of Canada in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606 and he stated that the facts of this case that bring the doctrine of vagueness into issue can be summed up by the COL's 1997 report in which the following concerns were expressed at page 43:

According to HRDC's own response, it seems that the MCs of the LMDAs do not constitute a direct redress mechanism. In the Commissioner's view, in all cases the redress mechanisms should be effective, known by the public and easily accessible. He is therefore concerned about the multiplicity of possible redress mechanisms in certain jurisdictions (Quebec), which could lead to confusion a citizen who wishes to file a complaint, particularly if he or she has not been informed of the existence of these redress mechanisms and of their jurisdiction with regard to the language rights set out in the agreements.

fait pas non plus d'un gouvernement provincial qui reçoit des fonds fédéraux une institution fédérale pour les fins de la LLO. Accepter de telles propositions dénaturerait le fédéralisme canadien tel que nous le connaissons. La compétence provinciale en serait annihilée.

[92] Par conséquent, Robert Lavigne ne peut avoir gain de cause sur la première déclaration qu'il réclame, c'est-à-dire une déclaration selon laquelle la LLO s'applique à l'entente relative au marché du travail.

I. LES AUTRES DÉCLARATIONS RECHERCHÉES

[93] Le demandeur a signifié et déposé un avis de question constitutionnelle en s'appuyant sur l'article 57 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19] de la *Loi sur la Cour fédérale*. La question constitutionnelle a été formulée de la façon suivante:

[TRADUCTION]

Les parties des lettres d'intention de M^{me} Louise Harel en date du 25 mars 1997 et du 18 avril 1997 et la lettre du ministre de DRH, M. Pettigrew, en date du 28 mars 1997, qui déclarent que la *Loi sur les langues officielles* ne s'applique pas à l'entente relative au marché du travail entre le Canada et le Québec sont inconstitutionnelles.

[94] Le demandeur a invoqué l'article 7 de la Charte et la théorie de l'imprécision telle qu'elle a été exprimée par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606 et il déclare que les faits de l'espèce qui font en sorte qu'on puisse invoquer la théorie de l'imprécision peuvent être résumés par le rapport de 1997 du CLO dans lequel les préoccupations suivantes ont été exprimées à la page 43:

[TRADUCTION] Selon la propre réponse du DRHC, il semble que les MC des EDMT ne constituent pas un mécanisme de réparation direct. De l'avis du commissaire, les mécanismes de réparation doivent dans tous les cas être efficaces, connus du public et facilement accessibles. Il se préoccupe donc de la multiplicité des mécanismes de réparation possibles dans certains ressorts (le Québec), ce qui pourrait créer de la confusion pour un citoyen qui souhaite déposer une plainte, particulièrement si le citoyen n'a pas été informé de l'existence de ces mécanismes de réparation et de leur application aux droits linguistiques énoncés dans ces ententes.

[95] In the notice of constitutional question, the applicant also stated the LMIA between Canada and Quebec was contrary to subsection 20(1) of the Charter. He stated in the notice of constitutional question that Emploi-Québec is delegated its powers for labour market development under the LMIA by the federal government and is therefore subject to subsection 20(1) of the Charter. In the alternative, he stated the duty of the federal government under subsection 20(1) of the Charter includes the duty to ensure that these rights are guaranteed when it delegates powers to other bodies, and the federal government breached this duty in the LMIA with Quebec and thus violated subsection 20(1) of the Charter.

[96] Thirdly, the notice of constitutional question states the LMIA between Canada and Quebec violates the fundamental constitutional principle of protection of minority rights and is therefore unconstitutional relying upon *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

[97] The applicant, in my view, is not entitled to the declaration of unconstitutionality based on Charter grounds and this for several reasons.

[98] First, as I see it, the declaration sought is based on an erroneous assumption. The federal Minister, in his response to the Quebec Minister, did not decide that the OLA did not apply to the LMIA. What he did was describe the services to be provided by Quebec and concluded that such services satisfied Canada's legislative requirements.

[99] In saying this, he was referring to paragraph 57(1)(d.1) of the EIA which provides that the employment benefits and support measures under Part II of the EIA must be provided in either official language where there is a significant demand for that assistance in that language. As I see it, the federal Minister was not concerned with the *Official Languages Act*.

[95] Dans l'avis de question constitutionnelle, le demandeur déclare également que l'EMOMT entre le Canada et le Québec va à l'encontre du paragraphe 20(1) de la Charte. Il déclare dans cet avis que le gouvernement fédéral a délégué à Emploi-Québec ses pouvoirs en matière de développement du marché du travail en vertu de l'EMOMT et par conséquent qu'il est assujéti au paragraphe 20(1) de la Charte. Subsidiairement, il soutient qu'en vertu du paragraphe 20(1) de la Charte, le gouvernement fédéral a notamment l'obligation de s'assurer que ces droits sont garantis quand il délègue des pouvoirs à d'autres organismes, et que le gouvernement fédéral a contrevenu à cette obligation dans l'EMOMT avec le Québec, enfreignant ainsi le paragraphe 20(1) de la Charte.

[96] Troisièmement, l'avis de question constitutionnelle indique que l'EMOMT entre le Canada et le Québec contrevient au principe constitutionnel fondamental de la protection des droits des minorités et qu'il est donc inconstitutionnel si on s'appuie sur l'arrêt *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

[97] À mon avis, le demandeur ne peut avoir gain de cause sur la déclaration d'inconstitutionnalité fondée sur des motifs liés à la Charte et ce pour plusieurs raisons.

[98] Tout d'abord, d'après ce que je comprends, la déclaration demandée se fonde sur une hypothèse erronée. Le ministre fédéral, dans sa réponse au ministre québécois, n'a pas décidé que la LLO ne s'appliquait pas à l'EMOMT. Ce qu'il a fait, c'est de décrire les services qui seraient fournis par le Québec et a conclu que ces services respectaient les exigences législatives du Canada.

[99] En affirmant cela, il faisait référence au sous-alinéa 57(1)d.1) de la LAE qui dispose que les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues à la partie II de la LAE doivent être fournies dans l'une ou l'autre des langues officielles lorsque l'importance de la demande le justifie. D'après mon interprétation, le ministre fédéral ne traitait pas de la *Loi sur les langues officielles*.

[100] Second, the declaration of unconstitutionality is sought without a sufficient factual foundation. The applicant has not alleged any denial by Quebec or a breach of the language obligations it undertook under the LMIA nor has he sought a remedy from Quebec.

[101] The Supreme Court of Canada has warned against courts making Charter decisions in a factual vacuum. This warning was made by Justice Cory in *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357 and reiterated by Justice Sopinka in *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086.

[102] In *MacKay, supra*, Justice Cory wrote the following at pages 361-362:

Charter decisions should not and must not be made in a factual vacuum. To attempt to do so would trivialize the *Charter* and inevitably result in ill-considered opinions. The presentation of facts is not, as stated by the respondent, a mere technicality; rather, it is essential to a proper consideration of *Charter* issues. . . . *Charter* decisions cannot be based upon the unsupported hypotheses of enthusiastic counsel.

[103] The lack of evidence surrounding the applicant either in terms of a breach or in the seeking of a remedy, the two elements which he urged upon me the most, preclude me from giving due consideration to the Charter challenges which he has made.

[104] I do not consider sufficient in terms of evidence the reference that the applicant made to the COL 1997 report which, in any event, did not conclude to a Charter breach.

[105] Third, to a substantial extent, the applicant, as an anchor to his Charter arguments, assumed the federal Minister had delegated authority to Quebec. I have found otherwise.

[106] The declaration of *ultra vires* sought by the applicant concerning the federal Minister's statement

[100] Deuxièmement, la déclaration d'inconstitutionnalité demandée ne s'appuie pas sur un fondement factuel suffisant. Le demandeur n'a pas allégué que le Québec avait refusé de respecter ses droits ou qu'il y avait eu manquement aux obligations linguistiques qui incombent au Québec du fait de l'EMOMT, et il n'a pas non plus demandé réparation au Québec.

[101] La Cour suprême du Canada a mis les tribunaux en garde contre la prise de décisions relatives à la Charte dans un vide factuel. Cet avertissement a été fait par le juge Cory dans l'arrêt *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357 et a été réitéré par le juge Sopinka dans l'arrêt *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086.

[102] Dans l'arrêt *MacKay*, précité, le juge Cory écrit ce qui suit aux pages 361 et 362:

Les décisions relatives à la *Charte* ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliserait la *Charte* et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte* [. . .] Les décisions relatives à la *Charte* ne peuvent pas être fondées sur des hypothèses mal étayées qui ont été formulées par des avocats enthousiastes.

[103] L'absence de preuve pour étayer les prétentions du demandeur concernant soit une contravention soit la recherche d'une réparation, les deux éléments qu'il a fait valoir avec le plus d'insistance devant moi, m'empêche d'examiner plus à fond les questions relatives à la Charte qu'il a soulevées.

[104] Je ne crois pas qu'il soit suffisant, en termes de preuve, que le demandeur fasse référence au rapport de 1997 du CLO qui, de toute façon, n'a pas conclu qu'il y avait eu contravention à la Charte.

[105] Troisièmement, le demandeur, pour justifier ses arguments fondés sur la Charte, a présumé dans une très large mesure que le ministre fédéral avait délégué des pouvoirs au Québec. J'ai conclu autrement.

[106] La déclaration d'*ultra vires* réclamée par le demandeur concernant la déclaration du ministre

the OLA does not apply, must also fail because (1) he did not make such statement; (2) the premise of delegation is non-existent; and (3) there is no breach of section 45 of the OLA which relates to federal education services and (4) the primacy of the OLA is only with respect to federal laws. There can be no question here of the doctrine of paramountcy, in Canadian constitutional law. (See *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67.)

J. DISPOSITION

[107] For all of these reasons, this judicial review application is dismissed.

fédéral selon laquelle la LLO ne s'applique pas, ne peut être accueillie parce 1) qu'il n'a pas fait de telle déclaration; 2) que l'hypothèse de délégation n'existe pas; 3) l'article 45 de la LLO ne peut être enfreint puisqu'il s'agit de la coordination d'un programme d'éducation fédéral; et 4) que la primauté de la LLO, une loi fédérale, ne s'applique qu'à l'égard des lois fédérales. Il n'est pas question ici de l'application, en droit constitutionnel, de la règle de la prépondérance (*Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67).

J. DISPOSITIF

[107] Pour tous ces motifs, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.