



The Court Remedy under the *Official Languages Act*

Le recours judiciaire en vertu de la *Loi sur les langues officielles*

Renée Soublière
Official Languages Directorate, Law
team
Public Law Sector

IALC Conference

Wednesday, May 20, 2015

Renée Soublière
Direction des langues officielles,
Équipe du droit
Secteur du droit public

Conférence de l'AICL

Mercredi, le 20 mai 2015



Court Remedy under the OLA

Le recours judiciaire sous la LLO

Outline:

Plan:

1. Introduction
2. Preconditions for the remedy
3. Nature of the remedy created in section 77 of the OLA
4. Remedies
5. Costs

1. Introduction
2. Conditions d'ouverture du recours
3. Nature du recours créé à l'article 77 de la LLO
4. Réparations
5. Dépens



1. Introduction

“However, to ensure that the **Official Languages Act** has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees at the political level alone, Parliament has created a “remedy” in the Federal Court that the Commissioner herself (section 78) or the complainant (section 77) may use.”

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency), 2004 FCA 263, at para. 17.

1. Introduction

« Pour s’assurer, toutefois, que la **Loi sur les langues officielles ait des dents**, que les droits ou obligations qu’elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique, le législateur a créé un « recours » devant la Cour fédérale dont peut se prévaloir la Commissaire elle-même (art. 78) ou le plaignant (art. 77). »

Forum des maires de la péninsule acadienne c. Agence canadienne de l’inspection des aliments, 2004 CAF 263, au par. 17.





2. Preconditions for the Remedy – s. 77 of the OLA

The applicant: the complainant

➤ **The capacity as a “complainant” creates the right to apply to the Federal Court:**

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

➤ **The complainant can be a person or a group of persons:**

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

2. Conditions d’ouverture du recours – art. 77 de la LLO

Le demandeur: le plaignant

➤ **La qualité de « plaignant » confère le droit de saisir la Cour fédérale:**

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

➤ **Le plaignant peut être un individu ou un groupe :**

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



2. Preconditions for the Remedy – s. 77 of the OLA

- **Not necessary to be directly affected by the matter in respect of which relief is sought**

Subs. 58(2) of the OLA and *Forum des Maires*, referred to above, at para. 18.

- **Right to apply for a remedy exists regardless of the Commissioner's findings in his investigation report**

Subs. 58(5) and 77(2) of the OLA.

2. Conditions d'ouverture du recours – art. 77 de la LLO

- **Pas nécessaire d'être directement touché par l'objet de la demande**

Par. 58(2) de la LLO et *Forum des Maires*, précité, au par. 18.

- **Droit de recours existe peu importe les conclusions du rapport d'enquête du Commissaire**

Par. 58(5) et 77(2) de la LLO.



2. Preconditions for the Remedy – s. 77 of the OLA

The applicant: the Commissioner of Official Languages

➤ The Commissioner may:

- Apply to the Court for the remedy available to the complainant if the Commissioner has the consent of the complainant (para. 78(1)(a));
- Appear before the Court on behalf of a person who has applied under section 77 for a remedy (para. 78(1)(b));
- Appear as a party to any proceedings under section 77 with leave of the Court (para. 77(1)(c));
- Seek leave to intervene in “any adjudicative proceedings relating to the status or use of English or French” (subs. 78(3)).

2. Conditions d'ouverture du recours – art. 77 de la LLO

Le demandeur: le Commissaire aux langues officielles

➤ Le Commissaire peut:

- exercer lui-même le recours ouvert au plaignant si celui-ci y consent (al. 78(1)a));
- comparaître devant le tribunal pour le compte de l'auteur d'un recours (al. 78(1)b));
- comparaître comme partie dans un litige engagé en vertu de l'art. 77 avec l'autorisation du tribunal (al. 78(1)c));
- demander l'autorisation d'intervenir dans « toute instance judiciaire relative aux statut ou à l'usage du français ou de l'anglais (par. 78(3)).



2. Preconditions for the remedy

- **Scope of remedy is much narrower than the broad powers of the Commissioner to investigate and make recommendations under subs. 58(1):**

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

58(1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case, (a) the status of an official language was not or is not being recognized, (b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or (c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with in the administration of the affairs of any federal institution.

2. Conditions d'ouverture du recours

- **Recours plus étroit que les pouvoirs d'enquête et de recommandation du Commissaire prévus au par. 58(1):**

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

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



2. Preconditions for the remedy

Rights and duties to which the remedy applies:

- s. 4 (Proceedings of Parliament)
- s. 5 to 7 and 10 to 13 (Legislative and other instruments)
- s. 91 (Staffing generally)
- Part IV (Communications with and Services to the Public)
- Part V (Language of Work)
- Part VII (Advancement of English and French) – *since 2005*

See also: *Forum des Maires*, referred to above, paras. 25 et 27; *Desrochers v. Canada (Industry)*, 2006 FCA 374, para. 73; *Ayangma v. Canada*, 2002 FCT 707, para. 65, aff'd by 2003 FCA 149; *Norton v. Via Rail*, 2009 FC 704, para. 117.

2. Conditions d'ouverture du recours

Les droits et obligations visés par le recours:

- Art. 4 (débats et travaux parlementaires)
- Art. 5 à 7 et 10 à 13 (actes législatifs et autres)
- Art. 91 (dotations en personnel)
- Partie IV (Communications avec le public et prestation de services)
- Partie V (langue de travail)
- Partie VII (promotion du français et de l'anglais) – *depuis 2005*

Voir aussi: *Forum des Maires*, précité, par. 25 et 27; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, par. 73; *Ayangma c. Canada*, 2002 CFPI 707, par. 65, conf. par 2003 CAF 149; *Norton c. Via Rail*, 2009 CF 704, par. 117.



2. Preconditions for the remedy

➤ An application may be brought forward by the complainant at 4 specific times*:

- 1) 60 days after the complainant was informed of the Commissioner's decision to refuse or cease to investigate the complaint (ss. 77(2) and 58(5));
- 2) 6 months after the complaint was made if the complainant has not yet been informed of the results of the investigation of the complaint (ss. 77(3));
- 3) 60 days after the results of an investigation of the complaint by the Commissioner are reported to the complainant (ss. 77(2));
- 4) 60 days after the complainant is informed that the Commissioner is of the opinion that the institution concerned has not taken action within reasonable time on the recommendations he made previously (ss. 77(2) and 64(2)).

* Or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those 60 days, fix or allow under ss. 77(2).

2. Conditions d'ouverture du recours

➤ Le recours peut être formé par le plaignant à 4 moments*:

- 1) 60 jours après que le plaignant ait été avisé du refus du Commissaire d'ouvrir une enquête ou de son refus de la poursuivre (par. 77(2) et 58(5));
- 2) 6 mois après le dépôt de la plainte si le plaignant n'a toujours pas été avisé des conclusions de l'enquête (par. 77(3));
- 3) 60 jours après la réception des conclusions de l'enquête par le plaignant (par. 77(2));
- 4) 60 jours après la communication au plaignant d'un avis du Commissaire à l'effet que l'institution concernée n'a pas donné suite, dans un délai raisonnable, à ses recommandations déjà émises (par. 77(2) et 64(4)).

* Ou dans le délai supérieur accordé par la Cour conformément au par. 77(2).



2. Preconditions for the remedy

➤ The Commissioner may apply to the Court with the consent of the complainant:

- 60 days after the results of an investigation of the complaint by the Commissioner are reported to the complainant (para. 78(1)(a)).*

* Or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those 60 days, fix or allow under ss. 77(2).

2. Conditions d'ouverture du recours

➤ Le Commissaire peut exercer le recours avec le consentement du plaignant:

- 60 jours suivant la communication au plaignant des conclusions de l'enquête (al. 78(1)a)).*

* Ou dans le délai supérieur accordé par la Cour conformément au par. 77(2).



3. Nature of the remedy created in section 77 of the OLA

➤ **Similar to an action:** the judge hears the matter *de novo* and is not limited to the evidence provided during the Commissioner's investigation (*Forum des Maires*, referred to above, para. 19-20).

➤ **Designed to verify the merits of the complaint** (not the merits of the Commissioner's report) at the time the complaint was filed (*Forum des Maires*, referred to above, para. 17 and 53).

3. Nature du recours créé à l'article 77 de la LLO

➤ **S'apparente à une action:** le juge entend l'affaire « de novo » et n'est pas limité à la preuve offerte lors de l'enquête du Commissaire (*Forum des Maires*, précité, par. 19-20).

➤ **Cherche à vérifier le bien-fondé de la plainte** (et non le bien-fondé du rapport du Commissaire) au moment où elle a été déposée (*Forum des Maires*, précité, par. 17 et 53).



3. Nature of the remedy created in section 77 of the OLA

➤ **A *sui generis* proceeding**—it is not an application for judicial review within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act* (*Marchessault v. Canada Post Corporation*, 2003 FCA 436, para. 10; *Forum des Maires*, referred to above, para. 15).

➤ **Constantly shifting** – the remedy, if any, is adapted to the circumstances that prevail at the time when the matter is adjudicated (*Forum des Maires*, referred to above, paras. 19-20; *Desrochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, para. 37).

3. Nature du recours créé à l'article 77 de la LLO

➤ **Une procédure *sui generis*** – ce n'est pas une demande de contrôle judiciaire au sens de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* (*Marchessault c. Société canadienne des postes*, 2003 CAF 436, par. 10; *Forum des Maires*, précité, par. 15).

➤ **En mouvance constante** — le remède, le cas échéant, est adapté aux circonstances qui prévalent au moment où l'affaire est mise en délibéré (*Forum des Maires*, précité, par. 19-20; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, par. 37).



4. Remedies

➤ **The Court's remedy power is provided in ss. 77(4) of the OLA:**

“**77(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”.

➤ The Court has a **very wide latitude** under ss. 77(4) and may grant such remedy as it considers « appropriate and just in the circumstances »;

➤ **The wording is identical to ss. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.**

4. Réparations

➤ **Le pouvoir réparateur du tribunal est prévu au par. 77(4) de la LLO :**

« **77(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. »

➤ La Cour dispose d'une **très grande latitude** et peut accorder la réparation qu'elle estime « convenable et juste eu égard aux circonstances »;

➤ **Libellé identique au par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.**



4. Remedies

- **The applicant has the onus to demonstrate a violation of the OLA and the causal relationship between the violation and the remedies contemplated**

See: Leduc v. Canada, 2000 CanLII 15454, para. 20; *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1996] F.C.J. no 1418 (QL), aff'd by [1998] F.C.J. no 686, para. 16).

- **The remedy will vary according to whether or not the breach continues**

See: Forum des Maires, précité, par. 20, 53, 62; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, par. 82 et ss.; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, par. 37).

4. Réparations

- **Le demandeur doit démontrer l'existence d'une violation à la LLO et le lien de causalité entre la violation et les réparations demandées**

Voir: Leduc c. Canada, 2000 CanLII 15454, par. 20; *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1996] A.C.F. no 1418 (QL), conf. par [1998] A.C.F. no 686, par. 16).

- **Le remède variera selon que la violation perdure ou non**

Voir: Forum des Maires, précité, par. 20, 53, 62; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2006 CAF 374, par. 82 et ss.; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, par. 37).



4. Remedies

➤ Two things are required:

- (1) the purpose of the right being protected must be promoted (courts must craft responsive remedies) and
- (2) the purpose of the remedies provision must be promoted (courts must craft effective remedies)

See: Doucet-Boudreau v. Nova-Scotia (Minister of Education), 2003 CSC 62, paras. 24 and 25; reiterated in Forum des Maires).

4. Réparations

➤ La réparation doit:

- (1) favoriser la réalisation de l'objet du droit garanti (les tribunaux sont tenus d'accorder des réparations adaptées à la situation) et
- (2) favoriser la réalisation de l'objet des dispositions réparatrices (les tribunaux sont tenus d'accorder des réparations efficaces)

Voir: Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), 2003 CSC 62, par. 24 et 25; repris dans Forum des Maires).



4. Remedies

Illustrations

Damages: *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)*, [1996] F.C.J. no 1418 (QL), aff'd by [1998] F.C.J. no 686; *Duguay v. Canada*, [1999] F.C.J. no 1548 (QL); *Rogers v. Canada (Correctional Service)* (T.D.) [2001] 2 F.C. 586, para. 76.

Exception: Air Canada (international flights): *Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, paras. 112-118.

Letter of apology: *Lavigne (1996)*; *Thibodeau v. Air Canada*, 2005 FC 1621, para. 20-21; *Thibodeau v. Air Canada*, 2011 FC 876 (Appendix A to the judgment).

4. Réparations

Illustrations

Dommages-intérêts: *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)*, [1996] A.C.F. no 1418 (QL), conf. par [1998] A.C.F. no 686; *Duguay c. Canada*, [1999] A.C.F. no 1548 (QL); *Rogers c. Canada (Service correctionnel)* (1^{ere} inst.) [2001] 2 C.F. 586, par. 76.

Exception: Air Canada (vol internationaux): *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, par. 112-118.

Lettre d'excuses: *Lavigne (1996)*; *Thibodeau c. Air Canada*, 2005 CF 1621, par. 20-21; *Thibodeau c. Air Canada*, 2011 CF 876 (annexe A au jugement).



4. Remedies

Illustrations

Structural order: when the Court imposes on the federal institution to take certain administrative measures to ensure compliance with the OLA.

Prudence of the courts (*Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, paras. 119-132).

4. Réparations

Illustrations

Ordonnance structurelle: mesures administratives imposées par le tribunal à l'institution fédérale pour assurer le respect des obligations sous la LLO.

Prudence des tribunaux (*Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, par. 119-132).



4. Remedies

With regard to certain provisions...

- **S. 91 of the OLA – to order new competitions to be held**
- **Part V – to order that positions be restored?**
- **Part VII – a violation of Part VII cannot result in the same remedies as violations of Parts I to V of the OLA.**
- **Conderations of an international convention’s provisions–
Thibodeau v. Air Canada, 2014 CSC 67.**

4. Réparations

Concernant certaines dispositions...

- **Art. 91 de la LLO – ordonner la tenue de nouveaux concours**
- **Partie V de la LLO – ordonner le rétablissement de postes ?**
- **Partie VII de la LLO – une violation de la Partie VII ne peut entraîner les mêmes réparations que celles des parties I à V de la LLO.**
- **Prise en compte des dispositions d’une convention internationale–
Thibodeau c. Air Canada, 2014 CSC 67.**



5. Costs

- “**81(1)** Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.
(2) Where the Court is of the opinion that an application under section 77 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.”
- **Discretion exercised to refuse a request made under ss. 81(2):** *Knopf v. Canada (House of Commons)* 2006 FC 808, para. 61, aff'd by 2007 FCA 308.
 - **Discretion exercised to allow a request made under ss. 81(2):** *Norton v. Via Rail*, 2008 FC 704, para. 130, *Picard v. Canada (Intellectual Property Office)*, 2010 FC 86, para. 84, *Thibodeau v. Air Canada*, 2012 FCA 246, para. 81.

5. Les dépens

- « **81. (1)** Les frais et dépens sont laissés à l'appréciation du tribunal et suivent, sauf ordonnance contraire de celui-ci, le sort du principal.
(2) Cependant, dans les cas où il estime que l'objet du recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, le tribunal accorde les frais et dépens à l'auteur du recours, même s'il est débouté. »
- **Discrétion exercée pour refuser une demande en vertu de 81(2) :** *Knopf c. Canada (Chambre des Communes)* 2006 CF 808, par. 61, conf. par 2007 CAF 308.
 - **Discrétion exercée pour accorder une demande en vertu de 81(2) :** *Norton c. Via Rail*, 2008 CF 704, par. 130, *Picard c. Canada (Office de la propriété intellectuelle)*, 2010 CF 86, par. 84, *Thibodeau c. Air Canada*, 2012 CAF 246, par. 81.



**Any
questions?**

**Des
questions?**



Cited Caselaw

Ayangma v. Canada, 2002 FCT 707, aff'd by 2003 FCA 149;

Desrochers v. Canada (Industry), 2006 FCA 374;

Desrochers v. Canada (Industry), 2009 SCC 8;

Doucet v. Canada, 2004 FC 1444;

Doucet-Boudreau v. Nova-Scotia (Minister of Education), 2003 CSC 62;

Duguay v. Canada, [1999] F.C.J. no 1548 (QL);

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency), 2004 FCA 263;

Lavigne c. Canada (Human Resources Development), 2001 FCT 1365;

Décisions citées

Ayangma c. Canada, 2002 CFPI 707, conf. par 2003 CAF 149;

Desrochers c. Canada (Industrie), 2006 CAF 374;

Desrochers c. Canada (Industrie), 2009 CSC 8;

Doucet c. Canada, 2004 CF 1444;

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), 2003 CSC 62;

Duguay c. Canada, [1999] A.C.F. no 1548 (QL);

Forum des maires de la péninsule acadienne c. Agence canadienne de l'inspection des aliments, 2004 CAF 263;

Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines), 2001 CFPI 1365;



Cited Caselaw *(cont.)*

Lavigne v. Canada (Human Resources Development), [1996] F.C.J. no 1418 (QL), aff'd by [1998] F.C.J. no 686;

Leduc v. Canada, 2000 CanLII 15454

Marchessault v. Société canadienne des postes, 2003 FCA 436;

Norton v. Via Rail, 2009 FC 704 ;

Rogers v. Canada (Correctional Service) (T.D.) [2001] 2 F.C. 586

Thibodeau v. Air Canada, 2005 FC 1156;

Thibodeau v. Air Canada, 2011 FC 876

Thibodeau v. Air Canada, 2014 SCC 67

Décisions citées *(suite)*

Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines), [1996] A.C.F. no 1418 (QL), conf. par [1998] A.C.F. no 686;

Leduc c. Canada, 2000 CanLII 15454

Marchessault c. Société canadienne des postes, 2003 CAF 436;

Norton c. Via Rail, 2009 CF 704;

Rogers c. Canada (Service correctionnel) (1ere inst.) [2001] 2 C.F. 586, par. 76

Thibodeau c. Air Canada, 2005 CF 1156;

Thibodeau c. Air Canada, 2011 CF 876

Thibodeau c. Air Canada, 2014 CSC 67.