

**Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

- and -

**Marie-Claire Paulin** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**Attorney General of New Brunswick and Commissioner of Official Languages of Canada** *Intervenors*

**INDEXED AS: SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK INC. v. CANADA**

**Neutral citation: 2008 SCC 15.**

File No.: 31583.

2007: October 17; 2008: April 11.\*

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Constitutional law — Charter of Rights — Language rights — Communications by public with New Brunswick institutions — Royal Canadian Mounted Police acting as provincial police force in New Brunswick under agreement between federal and provincial governments — Whether Royal Canadian Mounted Police required to fulfil language obligations imposed on New*

\* An application for a rehearing was dismissed on June 26, 2008. The judgment on this application amended para. 27 of both versions of the reasons. The amendment is included in these reasons.

**Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.** *Appelante*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

- et -

**Marie-Claire Paulin** *Appelante*

c.

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**Procureur général du Nouveau-Brunswick et Commissaire aux langues officielles du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK INC. c. CANADA**

**Référence neutre : 2008 CSC 15.**

N° du greffe : 31583.

2007 : 17 octobre; 2008 : 11 avril\*.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits linguistiques — Communications entre les administrés et les institutions du Nouveau-Brunswick — Gendarmerie royale du Canada jouant le rôle de service de police provincial au Nouveau-Brunswick en vertu d'une entente conclue par le fédéral et la province — La Gendarmerie royale du Canada est-elle tenue de respecter*

\* Une requête en nouvelle audition a été rejetée le 26 juin 2008. Le jugement rejetant cette requête a modifié le par. 27 des deux versions des motifs. La modification a été incorporée dans les présents motifs.

*Brunswick institutions by s. 20(2) of Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

*Police — Royal Canadian Mounted Police — Official languages — Royal Canadian Mounted Police acting as provincial police force in New Brunswick under agreement between federal and provincial governments — Whether Royal Canadian Mounted Police required to fulfil language obligations imposed on New Brunswick institutions by s. 20(2) of Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

Under an agreement between Canada and New Brunswick, the RCMP, a federal institution, acts as a provincial police force in that province. The issue in this appeal is whether RCMP members are required, when performing their duties as provincial police officers, to fulfil the language obligations imposed on New Brunswick institutions by s. 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Federal Court held that serving as a provincial police force makes the RCMP a New Brunswick institution for the purposes of s. 20(2) and that the RCMP is therefore required to provide police services in accordance with the provincial language standards. The Federal Court of Appeal set aside that judgment.

*Held:* The appeal should be allowed.

Section 20(2) of the *Charter* requires the RCMP to provide services in both official languages when acting as a provincial police force in New Brunswick pursuant to the agreement. The RCMP retains its status as a federal institution when it acts under a contract with a province. However, since each RCMP member has, under s. 2(2) of the New Brunswick *Police Act*, all the attributes of a provincial peace officer and is authorized by that province to administer justice there, he or she performs the role of an “institution of the legislature or government” of New Brunswick and must comply with s. 20(2) of the *Charter*. There is no transfer of responsibility for the administration of justice in the province. Under the agreement, New Brunswick retains control over the RCMP’s policing activities. The provincial Minister of Justice discharges his or her constitutional obligations through the RCMP members designated as New Brunswick peace officers by the provincial legislation. Consequently, the RCMP does not act as a separate federal institution in administering justice in New Brunswick; it assumes, by way of contract, obligations related to the police service function set out in the provincial legislation. Furthermore, the functions for which the RCMP is responsible are government functions that

*les obligations linguistiques imposées aux institutions du Nouveau-Brunswick par l’art. 20(2) de la Charte canadienne des droits et libertés?*

*Police — Gendarmerie royale du Canada — Langues officielles — Gendarmerie royale du Canada jouant le rôle de service de police provincial au Nouveau-Brunswick en vertu d’une entente conclue par le fédéral et la province — La Gendarmerie royale du Canada est-elle tenue de respecter les obligations linguistiques imposées aux institutions du Nouveau-Brunswick par l’art. 20(2) de la Charte canadienne des droits et libertés?*

En vertu d’une entente conclue par le Canada et le Nouveau-Brunswick, la GRC, une institution fédérale, joue le rôle de service de police provincial dans cette province. Le présent pourvoi vise à déterminer si les membres de la GRC sont tenus de respecter les obligations linguistiques imposées aux institutions du Nouveau-Brunswick par le par. 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* lorsqu’ils exercent leurs fonctions en tant qu’agents de police provinciaux. La Cour fédérale a conclu que la fonction de police provinciale qui est remplie par la GRC fait de celle-ci une institution du Nouveau-Brunswick pour l’application du par. 20(2) et que la GRC est donc tenue de fournir des services de police conformément aux normes linguistiques provinciales. La Cour d’appel fédérale a cassé ce jugement.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli.

Le paragraphe 20(2) de la *Charte* oblige la GRC à fournir ses services dans les deux langues officielles lorsqu’elle exerce au Nouveau-Brunswick le rôle d’un service de police provincial aux termes de l’entente. La GRC conserve le statut d’institution fédérale lorsqu’elle agit en vertu d’un contrat avec une province. Toutefois, comme chaque membre de la GRC se voit conférer, en vertu du par. 2(2) de la *Loi sur la Police* du Nouveau-Brunswick, toutes les attributions d’un agent de la paix de la province et qu’il est habilité par cette province à y administrer la justice, il exerce alors le rôle d’une « institutio[n] de la législature ou du gouvernement » du Nouveau-Brunswick et il est tenu de respecter le par. 20(2) de la *Charte*. Il ne s’agit pas d’un transfert de responsabilité à l’égard de l’administration de la justice dans la province. En vertu de l’entente, le Nouveau-Brunswick garde la maîtrise des activités de police de la GRC. Le ministre de la Justice provincial remplit ses obligations constitutionnelles par l’entremise des membres de la GRC que la loi provinciale désigne comme agents de la paix du Nouveau-Brunswick. En conséquence, la GRC n’agit pas comme institution fédérale distincte pour administrer la justice au Nouveau-Brunswick; elle assume par contrat les obligations qui sont reliées à la fonction de service

are subject to specific constitutional obligations. The RCMP may not take on such functions without assuming the obligations associated with them. Thus, it is as a result of the agreement that the RCMP, by participating in a function of the New Brunswick government, has constitutional obligations imposed on it under s. 20(2) of the *Charter*. [13-14] [16] [18-20] [23] [26]

### Cases Cited

**Referred to:** *Doucet v. Canada*, [2005] 1 F.C.R. 671, 2004 FC 1444; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *R. v. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, 2003 NSSCF 256; *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181, 2001 FCT 239; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 16(2), 16.1, 20, 24.  
*Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17.  
*Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2, s. 2.  
*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, ss. 3, 20.

### Authors Cited

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 5th ed. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Richard C.J. and Nadon and Pelletier JJ.), [2007] 2 F.C.R. 177, 270 D.L.R. (4th) 171, 350 N.R. 375, [2006] F.C.J. No. 805 (QL), 2006 CarswellNat 1544, 2006 FCA 196, reversing a decision of Gauthier J., [2006] 1 F.C.R. 490, 279 F.T.R. 113, [2005] F.C.J. No. 1587 (QL), 2005 CarswellNat 3333, 2005 FC 1172. Appeal allowed.

*Michel Doucet* and *Mark C. Power*, for the appellants.

*Alain Préfontaine* and *René LeBlanc*, for the respondent.

*Gaéтан Migneault*, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

de police précisée dans les lois provinciales. De plus, les fonctions prises en charge par la GRC sont des fonctions gouvernementales assujetties à des obligations constitutionnelles spécifiques. La GRC ne peut assumer ces fonctions sans assumer les obligations qui s'y rattachent. C'est donc par le biais de l'entente, en participant à une fonction gouvernementale du Nouveau-Brunswick, que la GRC se voit imposer des obligations constitutionnelles en vertu du par. 20(2) de la *Charte*. [13-14] [16] [18-20] [23] [26]

### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *Doucet c. Canada*, [2005] 1 R.C.F. 671, 2004 CF 1444; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, 2003 NSSCF 256; *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181, 2001 CFPI 239; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 16(2), 16.1, 20, 24.  
*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, art. 3, 20.  
*Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, ch. P-9.2, art. 2.  
*Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17.

### Doctrine citée

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, 5th ed. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Richard et les juges Nadon et Pelletier), [2007] 2 R.C.F. 177, 270 D.L.R. (4th) 171, 350 N.R. 375, [2006] A.C.F. n° 805 (QL), 2006 CarswellNat 1439, 2006 CAF 196, qui a infirmé une décision de la juge Gauthier, [2006] 1 R.C.F. 490, 279 F.T.R. 113, [2005] A.C.F. n° 1587 (QL), 2005 CarswellNat 3009, 2005 CF 1172. Pourvoi accueilli.

*Michel Doucet* et *Mark C. Power*, pour les appelantes.

*Alain Préfontaine* et *René LeBlanc*, pour l'intimée.

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

*Christine Ruest and Johane Tremblay*, for the interveners the Commissioner of Official Languages of Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

[1] BASTARACHE J. — Section 20(2) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides that any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French, and, unlike in the case of services provided by federal institutions under s. 20(1) of the *Charter*, this right does not depend on the territorial concentration of the language group or the nature of the office in question. This is complete institutional bilingualism, as citizens have the right to use the language of their choice at all times when requesting a service from or communicating with the provincial government. Section 20 reads as follows:

**20.** (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

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

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

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

[2] The question before the Court in this case is whether, by agreeing in a contract to provide police services in the province, the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”), a federal institution, is bound by the more generous rules respecting

*Christine Ruest et Johane Tremblay*, pour l’intervenant le Commissaire aux langues officielles du Canada.

Le jugement de la Cour a été rendu par

[1] LE JUGE BASTARACHE — Le paragraphe 20(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que le public, au Nouveau-Brunswick, a droit à l’emploi du français ou de l’anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ou pour en recevoir les services, et ce, peu importe sa concentration territoriale au plan linguistique, ou la vocation du bureau auquel il s’adresse, comme c’est par ailleurs le cas pour les services dispensés par les institutions fédérales aux termes du par. 20(1) de la *Charte*. Il s’agit là d’un bilinguisme institutionnel complet, emportant le droit pour un citoyen d’utiliser la langue de son choix en tout temps lorsqu’il ou elle demande un service ou communique avec l’État provincial. L’article 20 se lit comme suit :

**20.** (1) Le public a, au Canada, droit à l’emploi du français ou de l’anglais pour communiquer avec le siège ou l’administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l’égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

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

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

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l’emploi du français ou de l’anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

[2] En l’espèce, la Cour est appelée à déterminer si, en acceptant par contrat d’offrir des services de police dans la province, la Gendarmerie royale du Canada (« GRC »), une institution fédérale, est liée par le régime linguistique plus généreux du

language in New Brunswick or is required to meet only the federal official languages standards.

#### 1. Facts and Judicial History

[3] When Marie-Claire Paulin, a New Brunswick resident, was stopped for speeding by an RCMP officer while driving on the Trans-Canada Highway near Woodstock, New Brunswick, the officer did not communicate orally with her in French. Ms. Paulin paid the fine but later brought a declaratory action against the federal Crown to have her right to receive police services in the official language of her choice affirmed under s. 20(2) of the *Charter*.

[4] As for the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (“SAANB”), a non-profit corporation without share capital, it filed an application in the Federal Court under s. 24 of the *Charter* after taking cognizance of a report recommending to the RCMP’s Atlantic Regional Executive Committee that the RCMP’s obligations in the area of oral communications in French be reduced in that region. In its application, the SAANB sought clarification of the obligations the RCMP must meet when its members provide provincial police services under the agreement entered into with the New Brunswick government on April 1, 1992. The Committee had commissioned the report after the RCMP’s four Atlantic divisions were combined in the mid-1990s. The SAANB submitted that any review of RCMP positions in New Brunswick for the purpose of determining their language requirements had to have regard to ss. 16.1, 16(2) and 20(2) of the *Charter*, which is an obligation that would stand in the way of implementing the report.

[5] The actions of Ms. Paulin and the SAANB (the “appellants”) were joined in the Federal Court. The appellants argued that when the RCMP serves as a provincial police force in New Brunswick, it is subject to the language obligations imposed on that province by s. 20(2) of the *Charter*. The RCMP submitted that this provision of the *Charter* is not applicable, because the RCMP is a federal

Nouveau-Brunswick ou si elle n’est tenue de respecter que les normes fédérales en matière de langues officielles.

#### 1. Faits et historique judiciaire

[3] Lorsque Marie-Claire Paulin, une résidente du Nouveau-Brunswick, a été interpellée par un agent de la GRC pour excès de vitesse alors qu’elle circulait sur l’autoroute transcanadienne dans la région de Woodstock, au Nouveau-Brunswick, l’agent de la GRC n’a pas communiqué oralement en français avec elle. Madame Paulin a payé l’amende, mais elle a par la suite intenté une action déclaratoire contre la Couronne fédérale en vue de faire affirmer son droit de recevoir, en vertu du par. 20(2) de la *Charte*, des services de police dans la langue officielle de son choix.

[4] Pour sa part, après avoir pris connaissance d’un rapport recommandant au Comité directeur de la région Atlantique de la GRC de réduire les obligations de la GRC en matière de communications orales en français dans la région de l’Atlantique, la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (« SAANB ») — une corporation sans capital social, à but non lucratif — a demandé à la Cour fédérale, en vertu de l’art. 24 de la *Charte*, de préciser les obligations de la GRC lorsque ses membres fournissent les services de police provinciale prévus à l’entente conclue avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick le 1<sup>er</sup> avril 1992. Ce rapport avait été commandé par le Comité à la suite du regroupement des quatre divisions de la GRC pour la région au milieu des années 1990. La SAANB estime que toute révision des fonctions des postes de la GRC au Nouveau-Brunswick afin d’en déterminer les exigences linguistiques doit respecter l’art. 16.1 et les par. 16(2) et 20(2) de la *Charte*, obligation qui ferait obstacle à la mise en œuvre du rapport.

[5] Les actions de M<sup>me</sup> Paulin et de la SAANB (les « appelantes ») ont été réunies en Cour fédérale. Les appelantes plaident que, lorsqu’elle remplit la fonction de police provinciale au Nouveau-Brunswick, la GRC est soumise aux obligations linguistiques qui sont imposées à cette province par le par. 20(2) de la *Charte*. La GRC soutient, quant à elle, que cette disposition de la *Charte* ne s’applique

institution and s. 20(2) can apply only to New Brunswick institutions.

[6] The Federal Court held that serving as a provincial police force makes the RCMP an institution of the New Brunswick government for the purposes of s. 20(2) and that the RCMP is therefore required to provide police services in accordance with the provincial language standards: [2006] 1 F.C.R. 490, 2005 FC 1172. The Federal Court of Appeal set aside the trial judgment, rejecting the argument that the RCMP must be equated with an institution of the New Brunswick government. According to Richard C.J., writing for the court, the RCMP cannot assume the province's constitutional language obligations: [2007] 2 F.C.R. 177, 2006 FCA 196. He held that only the province is responsible for discharging language obligations under s. 20(2) and that the proceedings should have been brought only against the province, and in the New Brunswick Court of Queen's Bench.

## 2. Issue

[7] This Court must therefore decide whether RCMP members designated as provincial peace officers under an agreement between Canada and the province of New Brunswick ("Agreement") are required, when performing their duties as provincial police officers, to fulfil the language obligations imposed on institutions of the New Brunswick government by s. 20(2) of the *Charter*. It is common ground that the RCMP is at all times subject to the minimum obligations imposed on it by s. 20(1) of the *Charter* and by the federal official languages legislation, regardless of whether it is acting as the federal police force or as a provincial or municipal force under an agreement.

## 3. Analysis

[8] The appellants assert that s. 20(1) of the *Charter* applies to the RCMP when it serves as a provincial police force, as was indicated in *Doucet v. Canada*, [2005] 1 F.C.R. 671, 2004 FC 1444, but they add that it should not be concluded that s. 20(1) establishes a language threshold that cannot

pas en l'espèce, parce que la GRC est une institution fédérale et que le par. 20(2) ne saurait s'appliquer qu'aux institutions du Nouveau-Brunswick.

[6] La Cour fédérale a jugé que la fonction de police provinciale qui est remplie par la GRC fait de celle-ci une institution du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour l'application du par. 20(2) et que la GRC est donc tenue de fournir des services de police conformément aux normes linguistiques provinciales : [2006] 1 R.C.F. 490, 2005 CF 1172. La Cour d'appel fédérale a cassé le jugement de première instance, rejetant la prétention selon laquelle la GRC doit être assimilée à une institution du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Selon le juge en chef Richard, qui a écrit au nom de la cour, la GRC ne saurait assumer les obligations linguistiques qui incombent à la province aux termes de la Constitution : [2007] 2 R.C.F. 177, 2006 CAF 196. Selon lui, seule la province est débitrice des obligations linguistiques découlant du par. 20(2) et elle seule devrait être poursuivie, et cela, devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

## 2. Question en litige

[7] La Cour est donc appelée à décider si les membres de la GRC, désignés comme agents de la paix provinciaux en vertu d'une entente conclue par le Canada et la province du Nouveau-Brunswick, sont tenus de respecter les obligations linguistiques imposées par la *Charte* aux institutions du gouvernement du Nouveau-Brunswick en vertu du par. 20(2) lorsqu'ils exercent leurs fonctions en tant qu'agents de police provinciaux. Personne ne conteste que la GRC est en tout temps assujettie aux obligations minimales que lui impose le par. 20(1) de la *Charte* et la loi fédérale sur les langues officielles, qu'elle agisse comme service de police fédéral ou de police provincial ou municipal en vertu d'une entente.

## 3. Analyse

[8] Les appelantes affirment que le par. 20(1) de la *Charte* s'applique à la GRC lorsqu'elle remplit le rôle de police provinciale, comme en témoigne l'affaire *Doucet c. Canada*, [2005] 1 R.C.F. 671, 2004 CF 1444, mais elles ajoutent qu'il ne faut cependant pas conclure que ceci établit un seuil linguistique

be raised when the province in question has greater obligations. If the RCMP takes responsibility for a function of the New Brunswick government, it must be equated with and must assume the same obligations as a provincial institution.

[9] The appellants also point out that the powers exercised by the RCMP as a provincial police force derive from provincial statutes and that, pursuant to those statutes, RCMP members are peace officers for New Brunswick (*Police Act*, S.N.B. 1977, c. P-9.2; *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17). As a result, they argue, the RCMP members are part of the provincial government. And all officers of the provincial government are required to comply with provincial statutes and with s. 20(2) of the *Charter*.

[10] The respondent relies on the principle of constitutional accountability of governments and argues that New Brunswick remains constitutionally responsible for the administration of justice and for the actions of its delegates in this regard, be they from the private sector or members of another government. Relying on *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, the respondent submits that New Brunswick cannot evade its constitutional obligations by alleging that its delegate, the RCMP, has assumed them in its stead. The RCMP cannot be both a federal institution and a provincial institution. Its constitutional obligations are therefore limited to those applicable to the federal government, and any additional obligations can only be contractual, which means that an action might lie only for breach of contract. But the Agreement with New Brunswick includes no specific language obligations.

[11] The interveners have proposed a different solution. In their opinion, s. 20(1) of the *Charter* does apply, but a contextual interpretation of that section allows its scope to be extended in this case because of New Brunswick's constitutional specificity. According to this approach, the words "significant demand" and "nature of the office" in

qui ne saurait être élargi lorsque la province en cause a des obligations supérieures. Si la GRC prend en charge une fonction du gouvernement du Nouveau-Brunswick, elle doit alors être assimilée à une institution provinciale et assumer les mêmes obligations que celle-ci.

[9] Les appelantes font aussi valoir que les pouvoirs exercés par la GRC en tant que service de police provincial découlent des lois provinciales et que ces lois font des membres de la GRC des agents de la paix du Nouveau-Brunswick (*Loi sur la Police*, L.N.-B. 1977, ch. P-9.2; *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17). De ce fait, les membres de la GRC font partie de l'administration provinciale. Or, tous les agents de l'administration provinciale sont tenus de respecter les lois provinciales et les dispositions du par. 20(2) de la *Charte*.

[10] L'intimée s'appuie sur le principe de la responsabilité des gouvernements sur le plan constitutionnel et fait valoir que le Nouveau-Brunswick demeure constitutionnellement responsable de l'administration de la justice et des gestes de ses délégués en cette matière, qu'ils appartiennent au secteur privé ou soient membres d'un autre gouvernement. Invoquant l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, l'intimée plaide que le Nouveau-Brunswick ne peut se soustraire à ses obligations constitutionnelles en alléguant que sa déléguée, la GRC, les a assumées à sa place. La GRC ne saurait être à la fois une institution fédérale et une institution provinciale. Ses obligations constitutionnelles ne peuvent donc être que celles qui s'appliquent au gouvernement fédéral et toute obligation additionnelle ne saurait être que contractuelle et donner ouverture uniquement à une action pour rupture de contrat. Or, l'entente avec le Nouveau-Brunswick ne comprend aucune obligation linguistique spécifique.

[11] Les intervenants ont proposé une solution différente au litige. À leur avis, c'est bien le par. 20(1) de la *Charte* qui s'applique, mais une interprétation contextuelle de celui-ci permettrait d'étendre sa portée dans le cas présent, vu la spécificité constitutionnelle du Nouveau-Brunswick. Suivant cette approche, la GRC serait tenue d'offrir des services

s. 20(1) of the *Charter* should be interpreted broadly as requiring the RCMP to provide bilingual services everywhere in New Brunswick.

### 3.1 *Statutory Authority*

[12] Before considering all these arguments in greater detail, I will briefly describe the existing legislative scheme.

[13] The Agreement between New Brunswick and Canada is authorized by a provincial statute (s. 2 of the *Police Act*) and a federal statute (s. 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10 (“*RCMPA*”). The *RCMPA* authorizes the RCMP to enter into contracts to perform provincial policing duties. The counterpart of that federal statute in New Brunswick is the *Police Act*, s. 2(1) of which provides that the New Brunswick government may enter into such agreements with the RCMP. Section 2(2) of the *Police Act* gives an RCMP member all the attributes of a New Brunswick peace officer.

[14] The RCMP, which is constituted under s. 3 of the *RCMPA*, is responsible for enforcing federal laws throughout Canada. There is no doubt that the RCMP remains a federal institution at all times. This principle was confirmed in *R. v. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, 2003 NSSCF 256, and in *Doucet v. Canada*, in which it was held that the RCMP retains its status as a federal institution when it acts under a contract with a province. This means that the RCMP cannot avoid the language responsibilities flowing from s. 20(1) of the *Charter* when it acts as a provincial police force. The Federal Court and the Federal Court of Appeal recognized this in the instant case. But s. 20 of the RCMP’s enabling statute provides that it may *also* be given responsibility for the administration of justice and law enforcement in provincial or municipal jurisdictions. As a result, the fact that, in light of its nature and by virtue of its constitution, the RCMP is and remains a federal institution does not answer the question before this Court.

bilingues partout au Nouveau-Brunswick en raison de l’interprétation extensive qu’il conviendrait de donner aux termes « demande importante » et « vocation du bureau » figurant au par. 20(1) de la *Charte*.

### 3.1 *Autorité légale*

[12] Avant d’examiner de plus près ces diverses prétentions, il y a lieu de décrire sommairement le régime législatif en place.

[13] L’entente conclue par le Nouveau-Brunswick et le Canada est autorisée par une loi provinciale (l’art. 2 de la *Loi sur la Police*) et une loi fédérale (l’art. 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10 (« *LGRC* »)). La *LGRC* permet à la GRC d’assumer les obligations d’un service de police provincial par l’entremise d’un contrat. Le pendant de cette loi fédérale au Nouveau-Brunswick est la *Loi sur la Police*, qui précise, au par. 2(1), que le gouvernement du Nouveau-Brunswick peut conclure de telles ententes avec la GRC. Le paragraphe 2(2) de cette loi a pour effet de conférer aux membres de la GRC toutes les attributions d’un agent de la paix du Nouveau-Brunswick.

[14] La GRC, qui est constituée aux termes de l’art. 3 de la *LGRC*, a pour mandat de voir à l’application des lois fédérales partout au Canada. Il ne fait aucun doute que la GRC demeure en tout temps une institution fédérale. Ce principe a été confirmé dans *R. c. Doucet* (2003), 222 N.S.R. (2d) 1, 2003 NSSCF 256, de même que dans *Doucet c. Canada*, où l’on a conclu que la GRC conserve le statut d’institution fédérale lorsqu’elle agit en vertu d’un contrat avec une province. La GRC ne peut donc pas se soustraire aux responsabilités linguistiques découlant du par. 20(1) de la *Charte* lorsqu’elle joue le rôle de service de police provincial. C’est d’ailleurs ce que la Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale ont reconnu dans la présente affaire. Cependant, en vertu de l’art. 20 de sa loi constitutive, la GRC peut également se voir confier la responsabilité d’administrer la justice et d’assurer le respect des lois dans des ressorts provinciaux ou municipaux. Donc, le fait que la GRC soit et demeure de par sa nature et sa constitution une institution fédérale ne répond pas à la question posée à notre Cour.



### 3.2 *Institutional Obligation*

[15] Section 20(1) of the *RCMPA* authorizes the RCMP to enter into agreements with the provinces and enforce the laws in force therein. This is not in dispute. Provincial laws must, of course, be enforced in a manner consistent with the Constitution; there is no reason to think that the legislature might have intended anything else in this case. Does this pose a problem because the RCMP is a federal institution? I do not think so.

[16] Section 2(2) of the *Police Act* provides that “[e]very member of the Royal Canadian Mounted Police . . . has all the powers, authority, privileges, rights and immunities of a peace officer and constable in and for the Province of New Brunswick”. Since each RCMP member is authorized by the New Brunswick legislature to administer justice in the province, he or she performs the role of an “institution of the legislature or government” of New Brunswick and must comply with s. 20(2) of the *Charter*. Although New Brunswick continues to be responsible for administering justice in accordance with its constitutional language obligations despite the Agreement, this in no way changes the fact that the RCMP may have its own language obligations to meet in fulfilling its mandate in New Brunswick.

[17] In *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Canada (Department of Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181, 2001 FCT 239, the Federal Court—Trial Division held that a government may not adopt policies that would, as a result of agreements entered into, hinder the protection of guaranteed rights. In that case, the federal government had, by contract, effectively transferred the administration of certain criminal prosecutions to the province of Ontario. Under the agreement, the provincial language rights scheme, which provided less protection to francophones, became applicable to a federal matter. The court held that the federal government could not jettison its constitutional

### 3.2 *L'obligation institutionnelle*

[15] Le paragraphe 20(1) de la *LGRC* permet à la GRC de conclure des ententes avec les provinces et d’y faire respecter les lois qui y sont en vigueur. Ceci n’est pas contesté. Assurer l’application des lois provinciales suppose bien entendu que cela se fasse dans le respect de la Constitution; rien ne permet de penser que l’intention du législateur ait pu être différente dans le présent cas. Est-ce que cela soulève un problème du fait que la GRC est une institution fédérale? Je ne le pense pas.

[16] Aux termes du par. 2(2) de la *Loi sur la Police*, « [s]ur tout le territoire du Nouveau-Brunswick et lorsqu’il exerce ses fonctions pour le compte de la province, chaque membre de la Gendarmerie royale du Canada [. . .] est investi de tous les pouvoirs, autorité, privilèges, droits et immunités d’un agent de la paix et d’un constable ». Comme chaque membre de la GRC est habilité par le législateur du Nouveau-Brunswick à administrer la justice dans la province, il exerce le rôle d’une « institutio[n] de la législature ou du gouvernement » du Nouveau-Brunswick, et il est tenu de respecter le par. 20(2) de la *Charte*. Bien que le Nouveau-Brunswick demeure toujours responsable de l’administration de la justice en conformité avec ses obligations linguistiques constitutionnelles, nonobstant l’entente, ne change absolument rien au fait que la GRC puisse être assujettie à des obligations linguistiques qui lui sont propres dans l’exécution de son mandat au Nouveau-Brunswick.

[17] Dans *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Canada (Ministère de la Justice)* (2001), 194 F.T.R. 181, 2001 CFPI 239, la Cour fédérale, section de première instance a jugé qu’un gouvernement ne peut pas adopter de politiques qui feraient obstacle, par suite de la conclusion d’ententes, au respect de droits reconnus. Dans cette affaire, le gouvernement fédéral avait effectivement transféré par contrat à la province d’Ontario l’administration de certaines poursuites pénales. En vertu de cette entente, c’est le régime linguistique provincial — lequel offrait une moins grande protection aux francophones — qui devenait applicable à un sujet de compétence fédérale. La cour a

obligations in this way. However, it did not rule on the obligations of Ontario officers performing duties under the agreement with the federal government.

[18] In the instant case, there is no transfer of responsibility for the administration of justice in the province. Under the Agreement between the RCMP and New Brunswick, the New Brunswick Minister of Justice is responsible for setting “the objectives, priorities and goals of the Provincial Police Service” (art. 3.3). The Minister determines the level of service to be provided. The respondent acknowledges, at para. 62 of her factum, that — as the Federal Court observed (para. 39) — New Brunswick retains control over the RCMP’s policing activities. The RCMP remains responsible for internal management only (art. 3.1(a)). What must be concluded from this situation is that the institution in question is an institution of the New Brunswick government, that is, its Minister of Justice, and that the Minister discharges his or her constitutional obligations through the RCMP members designated as New Brunswick peace officers by the provincial legislation. The provision of services by the RCMP must therefore be consistent with the obligations arising under s. 20(2) of the *Charter*.

[19] The RCMP does not act as a separate federal institution in administering justice in New Brunswick; it assumes, by way of contract, obligations related to the policing function. The content of this function is set out in provincial legislation. Thus, in New Brunswick, the RCMP exercises a statutory power — which flows not only from federal legislation but also from New Brunswick legislation — through its members, who work under the authority of the New Brunswick government.

[20] Regard must also be had to the fact that the functions for which the RCMP is responsible in the instant case are government functions that are subject to specific constitutional obligations. The

conclu que le gouvernement fédéral ne pouvait pas se décharger de ses obligations constitutionnelles de cette manière. Elle ne s’est pas toutefois prononcée sur les obligations des agents ontariens dans l’exécution des fonctions découlant de l’entente avec le gouvernement fédéral.

[18] Dans le cas présent, il n’y a pas de transfert de responsabilité à l’égard de l’administration de la justice dans la province. L’entente qui lie la GRC et le Nouveau-Brunswick confie au ministre de la Justice du Nouveau-Brunswick le soin d’établir « les objectifs, les priorités et les buts du Service de police provincial » (art. 3.3). C’est le ministre qui détermine le niveau de services fournis. L’intimée reconnaît, au par. 62 de son mémoire, que le Nouveau-Brunswick garde la maîtrise des activités de police de la GRC, comme l’a constaté la Cour fédérale (par. 39). La GRC conserve la responsabilité sur la gestion interne seulement (par. 3.1a)). Ce qu’il faut conclure de cet état de fait, c’est que l’institution en cause est une institution du gouvernement du Nouveau-Brunswick, son ministre de la Justice notamment, et que celui-ci remplit ses obligations constitutionnelles par l’entremise des membres de la GRC que les lois provinciales désignent comme agents de la paix du Nouveau-Brunswick. La fourniture de services par la GRC doit donc être conforme aux obligations découlant du par. 20(2) de la *Charte*.

[19] La GRC n’agit pas comme institution fédérale distincte pour l’administration de la justice au Nouveau-Brunswick; elle assume par contrat les obligations qui sont reliées à la fonction de service de police. Cette fonction est précisée dans les lois provinciales. La GRC exerce donc au Nouveau-Brunswick un pouvoir d’origine législative — qui découle non seulement de la législation fédérale, mais aussi des lois du Nouveau-Brunswick — par le truchement de ses membres qui travaillent sous l’autorité du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[20] Il faut aussi tenir compte du fait que les fonctions prises en charge par la GRC en l’instance sont des fonctions gouvernementales assujetties à des obligations constitutionnelles spécifiques. La

RCMP may not take on such functions without assuming the obligations associated with them. This principle was articulated by Lamer J. (dissenting on other grounds) in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at pp. 1077-78:

The fact that the Charter applies to the order made by the adjudicator in the case at bar is not, in my opinion, open to question. The adjudicator is a statutory creature: he is appointed pursuant to a legislative provision and derives all his powers from the statute. As the Constitution is the supreme law of Canada and any law that is inconsistent with its provisions is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect, it is impossible to interpret legislation conferring discretion as conferring a power to infringe the Charter, unless, of course, that power is expressly conferred or necessarily implied. . . . Legislation conferring an imprecise discretion must therefore be interpreted as not allowing the Charter rights to be infringed. Accordingly, an adjudicator exercising delegated powers does not have the power to make an order that would result in an infringement of the Charter, and he exceeds his jurisdiction if he does so. [Emphasis added; emphasis in original deleted.]

[21] Professor Hogg added the following in *Constitutional Law of Canada* (5th ed. 2007), vol. 2, at pp. 86-87:

Where the Parliament or a Legislature has delegated a power of compulsion to a body or person, then the Charter will apply to the delegate.

. . . .

. . . it is the exercise of a power of compulsion that makes the Charter applicable to bodies exercising statutory authority. [Emphasis added.]

[22] These comments correspond to the view of Gauthier J., the trial judge in the case at bar, who stated the following on this point at paras. 39-40 of her reasons:

As Peter Hogg said in *Constitutional Law of Canada*, 4th edition, at page 514, the performance of provincial and municipal police services under a contract between the RCMP and a province is authorized by a statute of the province . . . and by a federal statute . . . and derives in part from the province's power to administer justice under subsection 92(14) of the *Constitution Act, 1867* . . . .

GRC ne peut assumer ces fonctions sans assumer les obligations qui s'y rattachent. Ce principe a été exprimé par le juge Lamer (dissident sur d'autres points) dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1077-1078 :

Le fait que la Charte s'applique à l'ordonnance rendue par l'arbitre en l'espèce ne fait, à mon avis, aucun doute. L'arbitre est en effet une créature de la loi; il est nommé en vertu d'une disposition législative et tire tous ses pouvoirs de la loi. La Constitution étant la loi suprême du pays et rendant inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit, il est impossible d'interpréter une disposition législative attributrice de discrétion comme conférant le pouvoir de violer la Charte à moins, bien sûr, que ce pouvoir soit expressément conféré ou encore qu'il soit nécessairement implicite. [ . . . ] Une disposition législative conférant une discrétion imprécise doit donc être interprétée comme ne permettant pas de violer les droits garantis par la Charte. En conséquence, un arbitre exerçant des pouvoirs délégués n'a pas le pouvoir de rendre une ordonnance entraînant une violation de la Charte et il excède sa juridiction s'il le fait. [Je souligne; soulignement dans l'original omis.]

[21] Aux pages 86 et 87 de son ouvrage *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. 2007), vol. 2, le professeur Hogg ajoute pour sa part :

[TRADUCTION] Lorsque le Parlement ou une législature a délégué un pouvoir de contrainte à un organisme ou à une personne, la Charte s'applique au délégué.

. . . .

. . . c'est parce qu'ils mettent en œuvre un pouvoir de contrainte que la Charte s'applique aux organismes exerçant un pouvoir d'origine législative. [Je souligne.]

[22] Ces remarques correspondent à l'avis de la juge Gauthier, qui s'exprime sur ce point aux par. 39-40 de ses motifs en première instance dans la présente affaire :

Comme l'indique Peter Hogg dans *Constitutional Law of Canada*, 4<sup>e</sup> édition, à la page 514, la prestation des services de police provinciaux et municipaux en vertu d'un contrat entre la GRC et une province, est autorisé par un statut de la province [ . . . ] de même que par un statut fédéral [ . . . ] et découle en partie du pouvoir de la province d'administrer la justice en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 . . . .

When the RCMP member arrested Mrs. Paulin and gave her a ticket under the *Motor Vehicle Act* . . . he was performing a government function, more particularly a function of the Government of New Brunswick.

[23] Richard C.J. of the Federal Court of Appeal stressed the fact that the RCMP's obligations are contractual and not constitutional. I do not think these two types of obligations are mutually exclusive. It is as a result of the Agreement that the RCMP, by participating in a function of the New Brunswick government, has constitutional obligations imposed on it under s. 20(2) of the *Charter*. As I explained above, the RCMP must fulfil that province's obligations when acting on its behalf. This reasoning is echoed in the Agreement itself, art. 2.2 of which provides as follows:

Those Members who form part of the Provincial Police Service shall

- a) perform the duties of peace officers; and
- b) render such services as are necessary to

- ii) execute all warrants and perform all duties and services in relation thereto that may, under the laws of Canada or the Province, be executed and performed by peace officers. [Emphasis added.]

Article 4.1 is also quite explicit:

For the purposes of this Agreement, the Commanding Officer shall act under the direction of the Minister in aiding the administration of justice in the Province and in carrying into effect the laws in force therein. [Emphasis added.]

[24] The parties have used the word "services" in the second paragraph of art. 2.2, in contrast with the word "duties" used in the preceding paragraph. It can be inferred from this that the concept of "services" as understood by the parties is similar to that found in s. 20(2) of the *Charter* and that the parties intended that the RCMP, in performing its

En arrêtant M<sup>me</sup> Paulin et en lui remettant une contravention en vertu de la *Loi sur les véhicules à moteur* [. . .], l'officier de la GRC accomplissait une fonction gouvernementale, plus particulièrement une fonction du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

[23] Le juge en chef Richard de la Cour d'appel fédérale insiste sur le fait que les obligations de la GRC sont de nature contractuelle et non pas constitutionnelle. J'estime que ces deux types d'obligations ne s'excluent pas mutuellement. C'est par le biais de l'entente, en participant à une fonction gouvernementale du Nouveau-Brunswick, que la GRC se voit imposer des obligations constitutionnelles en vertu du par. 20(2) de la *Charte*. Comme il a été expliqué précédemment, la GRC doit respecter les obligations qui incombent à cette province lorsqu'elle agit pour le compte de cette dernière. Ce raisonnement trouve écho dans l'entente elle-même, qui stipule à l'art. 2.2 que

Les membres qui font partie du Service de police provincial doivent :

- a) remplir les fonctions d'agents de la paix;
- b) rendre les services nécessaires

- ii) à l'exécution de tous les mandats - ainsi que des obligations et services s'y rattachant - qui peuvent, aux termes des lois fédérales ou des lois de la province, légalement être exécutés par des agents de la paix. [Je souligne.]

L'article 4.1 est lui aussi très explicite :

Pour les besoins de l'entente, le commandant divisionnaire agira sous la direction du ministre pour l'administration de la justice dans la province et la mise en œuvre des lois qui y sont en vigueur. [Je souligne.]

[24] Les parties utilisent au deuxième alinéa de l'art. 2.2 le terme « services », par opposition au terme « fonctions » employé à l'alinéa précédent. Il est possible d'en déduire que la notion de « services » telle qu'elle est comprise par les parties s'apparente à celle visée au par. 20(2) de la *Charte* et que les parties entendaient que,

mandate, also assume the language “duties” in relation thereto and, therefore, provide citizens with bilingual services. This seems all the more true given that “necessary” services are, by definition, services that are consistent with the law, including the Constitution. I see no need to expressly provide for the duty of bilingualism in the Agreement, since bilingualism is at any rate a constitutional requirement.

[25] In light of the foregoing analysis, it will not be necessary to consider the interveners’ argument that s. 20(1) of the *Charter* should be interpreted broadly.

#### 4. Conclusion and Costs

[26] For the reasons set out above, I would allow the appeal and declare that s. 20(2) of the *Charter* requires the RCMP to provide services in both official languages when acting as a provincial police force pursuant to the Agreement between the New Brunswick government and the Government of Canada dated April 1, 1992.

[27] The appellants ask for \$135,000 in costs. Since the respondent appears to have acknowledged the importance of the principles in issue in this case, as she has not asked for costs, the appellants are awarded the requested amount.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitor for the appellant Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc.: Université de Moncton, Moncton.*

*Solicitors for the appellant Marie-Claire Paulin: Heenan Blaikie, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Ottawa.*

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

dans l’exécution de son mandat, la GRC assume également les « obligations » linguistiques s’y rattachant et rend par conséquent des services bilingues aux citoyens. Cela semble d’autant plus vrai que les services « nécessaires » sont par définition des services conformes à la loi, y compris la Constitution. Je ne vois aucune nécessité de prévoir explicitement dans l’entente l’obligation au bilinguisme, qui est de toute façon constitutionnellement requise.

[25] Compte tenu de l’analyse qui précède, il n’est pas nécessaire d’examiner la prétention des intervenants concernant l’interprétation extensive du par. 20(1) de la *Charte*.

#### 4. Conclusion et dépens

[26] Pour les motifs exposés ci-dessus, j’accueillerais le pourvoi et je déclarerais que le par. 20(2) de la *Charte* oblige la GRC à fournir ses services dans les deux langues officielles lorsqu’elle joue le rôle d’un service de police provincial dans le cadre de l’entente conclue par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le gouvernement du Canada le 1<sup>er</sup> avril 1992.

[27] Les appelantes demandent des dépens de 135 000 \$. Comme l’intimée semble reconnaître l’importance de l’affaire sur le plan des principes puisqu’elle ne sollicite pas les dépens, les dépens demandés par les appelantes leur sont accordés.

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureur de l’appelante la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. : Université de Moncton, Moncton.*

*Procureurs de l’appelante Marie-Claire Paulin : Heenan Blaikie, Toronto.*

*Procureur de l’intimée : Procureur général du Canada, Ottawa.*

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

*Solicitor for the intervener the Commissioner of  
Official Languages of Canada: Commissioner of  
Official Languages of Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le Commissaire aux  
langues officielles du Canada : Commissariat aux  
langues officielles du Canada, Ottawa.*