

T-450-10
T-451-10
2011 FC 876

T-450-10
T-451-10
2011 CF 876

Michel Thibodeau and Lynda Thibodeau (*Applicants*)

Michel Thibodeau et Lynda Thibodeau (*demandeurs*)

v.

c.

Air Canada (*Respondent*)

Air Canada (*défenderesse*)

and

et

Commissioner of Official Languages (*Intervener*)

Commissaire aux langues officielles (*intervenant*)

INDEXED AS: THIBODEAU v. AIR CANADA

RÉPERTORIÉ : THIBODEAU c. AIR CANADA

Federal Court, Bédard J.—Ottawa, March 28, 29 and July 13, 2011.

Cour fédérale, juge Bédard—Ottawa, 28 et 29 mars et 13 juillet 2011.

* Editor's Note: This decision has been reversed in part on appeal (A-358-11, 2012 FCA 246). The reasons for judgment, handed down September 25, 2012, are published at [2013] 2 F.C.R. 155.

* Note de l'arrêstiste : Cette décision a été infirmée en partie en appel (A-358-11, 2012 CAF 246). Voici la référence de publication des motifs du jugement prononcés le 25 septembre 2012 : [2013] 2 R.C.F. 155.

Official Languages — Application made under Official Languages Act (OLA), s. 77(1) wherein applicants seeking damages in relief against respondent on basis respondent failing to fulfill duties or obligations under OLA, Part IV to ensure applicants receiving services in French — Also seeking institutional orders against respondent, exemplary, punitive damages — Applicants filing eight complaints with Commissioner of Official Languages regarding services received from respondent on two trips applicants making between Canada, United States — Commissioner rejecting complaint regarding two incidents, confirming merit of others — Whether respondent breaching linguistic duties towards applicants; whether just, appropriate to award applicants damages, including exemplary, punitive damages, to make institutional orders against respondent — Respondent acknowledging having breached duty to provide services in French during four of five incidents reported — Applicants awarded damages given that language rights clearly very important thereto, violation thereof causing applicants moral prejudice, pain, suffering, loss of enjoyment of vacation; award also having deterrent effect — Duties imposed by Parliament, in particular under Air Canada Public Participation Act, OLA requiring that respondent make every reasonable effort to fulfill duties — While respondent making efforts to comply with linguistic duties, problems persisting — Leading to conclusion that systemic problem at

Langues officielles — Recours engagé par les demandeurs en vertu de l'art. 77(1) de la Loi sur les langues officielles (LLO) en vue d'obtenir, à titre de réparation, des dommages-intérêts de la part de la défenderesse parce qu'elle n'a pas respecté les obligations que lui impose la partie IV de la LLO d'assurer aux demandeurs des services en français — Les demandeurs demandent également que soient prononcées contre la défenderesse des ordonnances institutionnelles, et que des dommages exemplaires et punitifs leur soient accordés — Les demandeurs ont déposé chacun huit plaintes auprès du commissaire aux langues officielles relativement aux services qu'ils ont reçus de la défenderesse à l'occasion de deux voyages qu'ils ont faits entre le Canada et les États-Unis — Le commissaire n'a pas retenu les plaintes relatives à deux des incidents, mais il a confirmé que les autres plaintes étaient fondées — La défenderesse a-t-elle manqué à ses obligations linguistiques à l'endroit des demandeurs? Était-il convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts aux demandeurs, notamment des dommages exemplaires et punitifs, et de rendre des ordonnances institutionnelles à l'endroit de la défenderesse? — La défenderesse a reconnu qu'elle a manqué à son obligation d'assurer des services en français lors de quatre des cinq incidents qui ont été rapportés — Les demandeurs ont obtenu des dommages-intérêts car leurs droits linguistiques sont très importants pour eux et la violation de leurs droits leur a causé un préjudice moral, des troubles et

respondent existing; therefore fair, appropriate to require that respondent make every reasonable effort to fulfill all its duties under OLA, Part IV in particular — Attitude of respondent's employees, respondent itself in no way calling for award of exemplary damages — Evidence showing that respondent's breaches not warranting imposition of "penalty"— Application allowed.

Conflict of Laws — Applicants seeking damages in relief against respondent on basis respondent failing to fulfill duties or obligations under Official Languages Act (OLA), Part IV — Respondent arguing that Court's remedial powers limited by Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Montréal Convention) — Montréal Convention constituting international agreement providing for uniform liability scheme for international air carriers, users thereof — Setting out limited set of circumstances potentially giving rise to compensation, not imposing linguistic duties — Under OLA, s. 77(4), damages undeniably among remedies available to Court — Conflict thus existing between Court's remedial power under OLA, s. 77(4), Montréal Convention; seemingly not possible to reconcile two instruments — OLA, s. 77(4) prevailing over Montréal Convention — While giving precedence to OLA resulting in displacement of Montréal Convention, not compromising Canada's international obligations or undermining integrity thereof.

This was an application made under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* (OLA) seeking damages in relief against the respondent on the basis that it failed to fulfill its duties or obligations under Part IV of the OLA to ensure that the applicants receive services in French. The applicants also sought institutional orders thereagainst, claiming that the respondent's breaches of its official languages duties are systemic, and an order for it to pay exemplary and punitive damages. The application was filed after each applicant had filed eight complaints with the Commissioner of Official Languages regarding the services they received from the

inconvenients et la perte de jouissance de leurs vacances; l'octroi de dommages-intérêts a également eu un effet dissuasif — Les obligations ont été imposées par le législateur, notamment grâce à la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada et la LLO, et requièrent de la part de la défenderesse qu'elle fasse tous les efforts nécessaires pour respecter ses obligations — Bien que la défenderesse faissait des efforts pour satisfaire à ses obligations linguistiques, les problèmes persistaient — Il existait un problème systémique chez la défenderesse; il était donc convenable et juste de lui imposer de faire tous les efforts nécessaires pour respecter l'ensemble des obligations qui lui incombent notamment en vertu de la partie IV de la LLO — L'attitude des employés de la défenderesse ou de la défenderesse elle-même ne justifiait aucunement l'octroi de dommages exemplaires — La preuve a révélé que les violations commises par la défenderesse ne justifiaient pas l'imposition d'une « punition » — Demande accueillie.

Conflit de lois — Les demandeurs réclamaient, à titre de réparation, des dommages-intérêts de la part de la défenderesse parce qu'elle n'a pas respecté les obligations que lui impose la partie IV de la Loi sur les langues officielles (LLO) — La défenderesse soutenait que le pouvoir réparateur de la Cour est limité par la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (la Convention de Montréal) — La Convention de Montréal est un traité international qui consacre un régime uniforme de responsabilité visant les transporteurs aériens internationaux et les utilisateurs de vols internationaux — Elle prévoit de façon limitative les circonstances pouvant donner lieu à une indemnisation; elle n'impose pas d'obligations en matière linguistique — L'art. 77(4) de la LLO habilite incontestablement la Cour à prononcer une mesure réparatrice — Il y a donc conflit entre la Convention de Montréal et le pouvoir réparateur de la Cour prévu à l'art. 77(4) de la LLO; il ne semble pas possible de concilier ces deux textes — L'art. 77(4) de la LLO l'emporte sur la Convention de Montréal — Faire primer la LLO constitue une dérogation à la Convention de Montréal, mais cela ne compromet pas les obligations conventionnelles du Canada, ni ne porte atteinte à l'intégrité de celle-ci.

Il s'agissait d'un recours engagé en vertu du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) en vue d'obtenir, à titre de réparation, des dommages-intérêts de la part de la défenderesse parce qu'elle n'a pas respecté les obligations que lui impose la partie IV de la LLO de leur assurer des services en français. Les demandeurs ont demandé également que soient prononcées contre la défenderesse des ordonnances institutionnelles, car ils soutenaient que les manquements de la défenderesse à ses obligations en matière de langues officielles sont de nature systémique, et demandaient également de leur accorder des dommages exemplaires

respondent on two trips they made between January and May 2009 between Canada and the United States. The applicants claimed that on various occasions during those two trips, they did not receive the services in French to which they were entitled. In this case, the Commissioner did not accept the complaint pertaining to the absence of services in French in two of the incidents reported by the applicants but confirmed that the other complaints had merit.

The issues were whether the respondent breached its linguistic duties towards the applicants, what were the Court's remedial powers, and whether it was just and appropriate to award the applicants damages, to make institutional orders against the respondent and to award the applicants exemplary and punitive damages.

Held, the application should be allowed.

The respondent acknowledged having breached its duty to provide services in French during four of the five incidents that were reported: three times during a flight and once when making a baggage collection announcement at the Toronto airport.

As for the Court's remedial powers, the respondents argued that the Court's power to award damages was limited by the *Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air* (Montréal Convention), which they claimed excluded any possibility of awarding damages for the breaches that occurred during the international flights taken by the applicants. The Montréal Convention is an international agreement providing for a uniform liability scheme for international air carriers and users of means of international carriage by air. It sets out a limited set of circumstances which can give rise to compensation. Subsection 77(4) of the OLA, which gives the Court jurisdiction to grant a remedy, commands a broad and liberal interpretation and damages are undeniably among the remedies available thereunder. The Montréal Convention clearly does not impose linguistic duties. The respondent is the only carrier subject to the OLA and the matters that this legislation addresses are unrelated, as such, to international carriage. A conflict thus existed between the Court's remedial power under subsection 77(4) of the OLA and the Montréal Convention and it did not seem possible to reconcile the two instruments. Subsection 77(4) of the OLA had to prevail over the Montréal Convention for two

et punitifs. Le présent recours a été institué après que les demandeurs eurent déposé chacun huit plaintes auprès du commissaire aux langues officielles relativement aux services qu'ils ont reçus de la défenderesse à l'occasion de deux voyages qu'ils ont faits entre le Canada et les États-Unis entre janvier et mai 2009. Les demandeurs alléguaient qu'à différentes occasions, au cours de ces deux voyages, ils n'ont pas reçu les services en français auxquels ils avaient droit. En l'espèce, le commissaire n'a pas retenu les plaintes relatives à l'absence de services en français dans deux des incidents rapportés par les demandeurs, mais il a par ailleurs confirmé que les autres plaintes déposées par les demandeurs étaient fondées.

Les questions en litige étaient celles de savoir si la défenderesse avait manqué à ses obligations linguistiques à l'endroit des demandeurs, quel était le pouvoir de la Cour en matière de réparation et s'il était convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts aux demandeurs, de rendre des ordonnances institutionnelles à l'endroit de la défenderesse et d'accorder aux demandeurs des dommages exemplaires et punitifs.

Arrêt : la demande doit être accueillie.

La défenderesse a reconnu qu'elle a manqué à son obligation d'assurer des services en français lors de quatre des cinq incidents qui ont été rapportés : trois fois en vol et une fois lors de l'annonce relative à la réception des bagages à l'aéroport de Toronto.

En ce qui concerne le pouvoir réparateur de la Cour, la défenderesse soutenait, pour sa part, que le pouvoir de la Cour d'accorder des dommages-intérêts est limité par la *Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international* (la Convention de Montréal), laquelle, selon la défenderesse, exclut toute possibilité d'accorder des dommages pour les manquements survenus au cours des vols internationaux pris par les demandeurs. La Convention de Montréal est un traité international qui consacre un régime uniforme de responsabilité visant les transporteurs aériens internationaux et les utilisateurs de vols internationaux. Elle prévoit de façon limitative les circonstances pouvant donner lieu à une indemnisation. Le paragraphe 77(4) de la LLO habilite la Cour à prononcer une mesure réparatrice et doit recevoir une interprétation libérale, et les dommages-intérêts constituent l'une des mesures de réparation envisageables. Il est évident que la Convention de Montréal n'impose pas d'obligations en matière linguistique. La défenderesse est le seul transporteur assujéti à la LLO et les questions visées par ce texte n'ont rien à voir, en soi, avec le transport international. Il y a donc conflit entre la Convention de Montréal et le pouvoir réparateur de la Cour

reasons. In specifying that the provisions of Part IV (subsection 82(1) of the OLA) prevail, Parliament implicitly gave precedence to the remedy provisions by means of which breaches of the duties set out in Part IV of this statute may be enforced. There was no need for Parliament to expressly provide for the primacy of the remedy set out at subsection 77(1) because this flows from its incidental nature in respect of the rights it aims to enforce. To rule otherwise would render meaningless the primacy given to the provisions listed at subsection 82(1) of the OLA. Also, in giving precedence to subsection 77(4) of the OLA over the Montréal Convention, effect was being given to the quasi-constitutional status of the OLA without violating Canada's treaty obligations. While giving precedence to the OLA resulted in a displacement of the Montréal Convention, it did not compromise Canada's international obligations or undermine their integrity.

The applicants were awarded damages given that their language rights were clearly very important to them and the violation thereof caused them a moral prejudice, pain and suffering and loss of enjoyment of their vacation. Furthermore, awarding damages in this case would serve the purpose of emphasizing the importance of the rights at issue and would have a deterrent effect.

As to whether it was appropriate and just to make institutional orders against the respondent, the duties that were imposed thereon by Parliament, in particular under the *Air Canada Public Participation Act* and the OLA required that it make every reasonable effort to fulfill its duties. The evidence showed that even though the respondent was making efforts to comply with its linguistic duties, problems persisted, and both the respondent and Jazz, a contract carrier for the respondent, did not completely develop a reflex to proactively implement all the tools and procedures required to comply with their duties, to measure their actual performance in the provision of services in French and to set improvement objectives. This led to the conclusion that there was a systemic problem at the respondent and therefore that it was fair and appropriate to require that the respondent make every reasonable effort to fulfill all its duties under Part IV of the OLA in particular.

The applicants' request for exemplary and punitive damages was based on their claim that the respondent's breaches were of a systemic nature and that its employees had an arrogant attitude. The attitude of the respondent's employees

prévu au paragraphe 77(4) de la LLO et il ne semble pas possible de concilier ces deux textes. Le paragraphe 77(4) de la LLO doit l'emporter sur la Convention de Montréal, et ce, pour deux principaux motifs. En faisant primer les dispositions de la partie IV (paragraphe 82(1) de la LLO), le législateur a, de façon implicite, donné préséance aux voies de recours qui permettent de faire sanctionner les manquements aux obligations prévues par la partie IV de la LLO. Il n'était pas nécessaire que le législateur énonce expressément la primauté du recours prévu par le paragraphe 77(1), puisqu'elle découle de sa nature accessoire aux règles de fond qu'il vise à sanctionner. Conclure autrement équivaldrait à vider de son sens la primauté accordée aux dispositions énumérées au paragraphe 82(1) de la LLO. En faisant primer le paragraphe 77(4) de la LLO sur la Convention de Montréal, la Cour a donné effet à la nature quasi-constitutionnelle de la LLO sans que cela se traduise par la violation des obligations conventionnelles du Canada. Faire primer la LLO constitue une dérogation à la Convention de Montréal, mais cela ne compromet pas les obligations conventionnelles du Canada, ni ne porte atteinte à l'intégrité de celle-ci.

Les demandeurs ont obtenu des dommages-intérêts, car leurs droits linguistiques sont très importants pour eux et la violation de leurs droits leur a causé un préjudice moral, des troubles et inconvénients et la perte de jouissance de leurs vacances. De plus, l'octroi de dommages-intérêts servira à reconnaître l'importance des droits en cause tout en servant l'objet de dissuasion.

Quant à savoir s'il était juste et convenable de rendre des ordonnances institutionnelles contre la défenderesse, les obligations qui ont été imposées par le législateur, notamment par la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada* et la LLO, requièrent de la part de la défenderesse qu'elle fasse tous les efforts nécessaires pour respecter ses obligations. La preuve a révélé que bien que la défenderesse fasse des efforts pour satisfaire à ses obligations linguistiques, les problèmes persistent et la défenderesse et Jazz, un transporteur contractuel d'Air Canada, n'ont pas complètement développé le réflexe de mettre en œuvre, de façon proactive, tous les outils et les processus requis pour respecter leurs obligations, pour mesurer leur performance réelle en matière de services en français et pour se fixer des objectifs d'amélioration. C'est ainsi qu'on a conclu qu'il existait un problème systémique chez la défenderesse et qu'il était donc convenable et juste d'imposer à Air Canada de faire tous les efforts nécessaires pour respecter l'ensemble des obligations qui lui incombent, notamment en vertu de la partie IV de la LLO.

Les défenderesses invoquaient, comme justification de leur réclamation en dommages exemplaires et punitifs, la nature systémique des manquements de la défenderesse et l'attitude arrogante de ses employés. L'attitude des employés

and the respondent itself in no way called for an award of exemplary damages. The evidence did not reveal a malicious, oppressive and high-handed attitude on the part of the respondent that would call for such a remedy. While the respondent did not do enough to comply with its duties under the OLA, its breaches were not such that the imposition of a “penalty” was warranted.

de la défenderesse ou de la défenderesse elle-même ne justifiait aucunement l’octroi de dommages exemplaires. Les preuves ne révélaient pas de la part de la défenderesse une attitude malveillante, opprimante ou abusive justifiant une telle sanction. La défenderesse n’a pas fait suffisamment d’efforts pour satisfaire aux obligations que lui impose la LLO, mais les violations qu’elle a commises ne justifiaient pas l’imposition d’une « punition ».

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Air Canada Public Participation Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 35, s. 10 (as am. by S.C. 2000, c. 15, s. 18).
Canada Business Corporations Act, R.S.C., 1985, c. C-44.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 16, 20, 23, 24(1).
Carriage by Air Act, R.S.C., 1985, c. C-26.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400(1) (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)), (3) (as am. by SOR/2010-176, s. 11).
Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2.
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 2, 3 “federal institution” (as am. by S.C. 2002, c. 7, s. 224; 2004, c. 7, s. 26), 21, 22, 23, 25, 56, 58, 60, 63, 64, 73, 76, 77 (as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2), 78(1),(3), 79, 82(1).
Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations, SOR/92-48, ss. 7(1),(2),(3), (4)(c).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, signed at Montréal, May 28, 1999, being Schedule VI to the *Carriage by Air Act*, R.S.C., 1985, c. C-26, Arts. 1, 17, 18, 19, 21, 29.
Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, signed at Warsaw, October 12, 1929, being Schedule I to the *Carriage by Air Act*, R.S.C., 1985, c. C-26, Arts. 17, 24.

CASES CITED

APPLIED:

Vancouver (City) v. Ward, 2010 SCC 27, [2010] 2 S.C.R. 28, 321 D.L.R. (4th) 1, [2010] 9 W.W.R. 195; *de Montigny*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16, 20, 23, 24(1).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12.
Loi canadienne sur les sociétés par actions, L.R.C. (1985), ch. C-44.
Loi sur la participation publique au capital d’Air Canada, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 35, art. 10 (mod. par L.C. 2000, ch. 15, art. 18).
Loi sur le transport aérien, L.R.C. (1985), ch. C-26.
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 2, 3 « institutions fédérales » (mod. par L.C. 2002 ch. 7, art. 224; 2004, ch. 7, art. 26), 21, 22, 23, 25, 56, 58, 60, 63, 64, 73, 76, 77 (mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2), 78(1),(3), 79, 82(1).
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, ch. O-2.
Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services, DORS/92-48, art. 7(1),(2),(3),(4)c).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400(1) (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)), (3) (mod. par DORS/2010-176, art. 11).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention pour l’unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Montréal, le 28 mai 1999, qui constitue l’annexe VI de la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26, art. 1, 17, 18, 19, 21, 29.
Convention pour l’unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie, le 12 octobre 1929, qui constitue l’annexe I de la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26, art. 17, 24.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Vancouver (Ville) c. Ward, 2010 CSC 27, [2010] 2 R.C.S. 28; *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51,

v. Brossard (Succession), 2010 SCC 51, [2010] 3 S.C.R. 64, 325 D.L.R. (4th) 577, 78 C.C.L.T. (3d) 1; *Thibodeau v. Air Canada*, 2005 FC 1156, [2006] 2 F.C.R. 70, 292 F.T.R. 67.

DISTINGUISHED:

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency), 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, 243 D.L.R. (4th) 542, 22 Admin. L.R. (4th) 161; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, 218 N.S.R. (2d) 311, 232 D.L.R. (4th) 577; *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)*, 2006 NWTSC 20.

CONSIDERED:

DesRochers v. Canada (Industry), 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194, 302 D.L.R. (4th) 632, 384 N.R. 50; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575, 206 D.L.R. (4th) 444, 159 C.C.C. (3d) 321; *Morten v. Air Canada*, 2009 CHRT 3, 66 C.H.R.R. D/65; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345, (1996), 136 D.L.R. (4th) 129, 36 C.R.R. (2d) 189; *Sidhu v. British Airways*, [1997] 1 All E.R. 193 (H.L.); *El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng*, 525 U.S. 155, 119 S. Ct. 662 (2d Cir. 1999); *King v. American Airlines, Inc.*, 284 F.3d 352 (2d Cir. 2002); *Carey v. United Airlines*, 255 F.3d 1044 (9th Cir. 2001); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada*, 1997 CanLII 5843 (F.C.T.D.); *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada* (1999), 240 N.R. 390 (F.C.A.); *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607, (1986), 33 D.L.R. (4th) 321, 23 Admin. L.R. 197; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229; *Thibodeau v. Air Canada*, 2005 FC 1621, 284 F.T.R. 79, affd 2007 FCA 115, 375 N.R. 195.

REFERRED TO:

Canada (Attorney General) v. Viola, [1991] 1 F.C. 373, (1991), 123 N.R. 83 (C.A.); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193, 134 C.C.C. (3d) 481; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, 214 D.L.R. (4th) 1, 289 N.R. 282; *Simard c. Air Canada*, 2007 QCCS 4452; *Chau v. Delta Air Lines Inc.* (2003), 67 O.R. (3d) 108, [2003] O.T.C. 945 (Sup. Ct.); *Plourde v. Service aérien FBO inc. (Skyservice)*, 2007 QCCA 739; *Walton v.*

[2010] 3 R.C.S. 64; *Thibodeau c. Air Canada*, 2005 CF 1156, [2006] 2 R.C.F. 70.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments), 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, 2006 NWTSC 20.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

DesRochers c. Canada (Industrie), 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575; *Morten c. Air Canada*, 2009 TC DP 3; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *Sidhu v. British Airways*, [1997] 1 All E.R. 193 (H.L.); *El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng*, 525 U.S. 155, 119 S. Ct. 662 (2d Cir. 1999); *King v. American Airlines, Inc.*, 284 F.3d 352 (2d Cir. 2002); *Carey v. United Airlines*, 255 F.3d 1044 (9th Cir. 2001); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada*, 1997 CanLII 5843 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada*, [1999] A.C.F. n° 738 (C.A.) (QL); *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Thibodeau c. Air Canada*, 2005 CF 1621, conf. par 2007 CAF 115.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Procureur général) c. Viola, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Simard c. Air Canada*, 2007 QCCS 4452; *Chau v. Delta Air Lines Inc.* (2003), 67 O.R. (3d) 108, [2003] O.T.C. 945 (C.S.); *Plourde c. Service aérien FBO inc. (Skyservice)*, 2007 QCCA 739; *Walton v. Mytravel Canada Holdings Inc.*, 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253, 280 Sask. R. 1; *Connaught Laboratories*

Mytravel Canada Holdings Inc., 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253, 280 Sask. R. 1; *Connaught Laboratories Ltd. v. British Airways* (2002), 61 O.R. (3d) 204, 217 D.L.R. (4th) 717, [2002] O.T.C. 639 (Sup. Ct.); *Lavigne v. Canada Post Corp.*, 2009 FC 756, 350 F.T.R. 46.

Ltd. v. British Airways (2002), 61 O.R. (3d) 204, 217 D.L.R. (4th) 717, [2002] O.T.C. 639 (C.S.); *Lavigne c. Société canadienne des postes*, 2009 CF 756.

AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
 Dempsey, Paul Stephen and Michael Milde. *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999*, Montréal: McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

APPLICATION made under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* seeking damages in relief against the respondent on the basis that it failed to fulfill its duties or obligations under Part IV of the Act to ensure that the applicants receive services in French. Application allowed.

APPEARANCES

Michel Thibodeau and Lynda Thibodeau on their own behalf.
 David Rheault and Louise-Hélène Sénécal for respondent.
 Pascale Giguère and Ghady Thomas for intervener.

SOLICITORS OF RECORD

Air Canada Centre Law Branch (1276), Dorval, Quebec, for respondent.
Office of the Commissioner of Official Languages, Legal Affairs Branch, Ottawa, for intervener.

DOCTRINE CITÉE

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009.
 Dempsey, Paul Stephen et Michael Milde. *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999*, Montréal : McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

DEMANDE présentée en application du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) en vue d'obtenir, à titre de réparation, des dommages-intérêts de la part de la défenderesse parce qu'elle n'a pas respecté les obligations que lui impose la partie IV de la LLO d'assurer aux demandeurs des services en français. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Michel Thibodeau et Lynda Thibodeau, pour leur propre compte.
 David Rheault et Louise-Hélène Sénécal, pour la défenderesse.
 Pascale Giguère et Ghady Thomas, pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Centre Air Canada Affaires juridiques (1276), Dorval, Québec, pour la défenderesse.
Commissariat aux langues officielles, Direction générale des affaires juridiques, Ottawa, pour l'intervenant.

Table of ContentsTable des matières

	<u>Paragraph</u>		<u>Paragraphe</u>
I. Issues	4	I. Les questions en litige	4
II. Facts and legislative framework.....	5	II. Les faits et le cadre législatif.....	5
III. Analysis.....	30	III. Analyse.....	30
A. Did Air Canada breach its linguistic duties towards the applicants?	30	A. Air Canada a-t-elle manqué à ses obligations linguistiques à l'endroit des demandeurs?	30
B. What remedy is appropriate and just in the circumstances?.....	36	B. Quelle sont les mesures de réparation qui sont convenables et justes eu égard aux circonstances?	36
(1) Is it appropriate and just to award damages to the applicants?	46	1) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts aux demandeurs?.....	46
(a) Does the Montréal Convention limit the Court's remedial power to award damages?	48	a) La Convention de Montréal limite-t-elle le pouvoir réparateur de la Cour d'ordonner le versement de dommages-intérêts?.....	48
(b) Amount of damages.....	84	b) Le montant de dommages-intérêts.....	84
(2) Is it appropriate and just to make institutional orders against Air Canada?	91	2) Est-il convenable et juste de rendre des ordonnances institutionnelles contre Air Canada?	91
(3) Is it appropriate and just to award punitive and exemplary damages?	156	3) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages exemplaires et punitifs?.....	156
IV. Costs.....	165	IV. Les dépens.....	165

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

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

[1] BÉDARD J.: This is an application made under subsection 77(1) [as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2] of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (OLA).

[2] Michel Thibodeau and Lynda Thibodeau (the applicants or Mr. and Mrs. Thibodeau) submit that the respondent, Air Canada, failed to fulfill its duties or obligations under Part IV [ss. 21–33] of the OLA to ensure them services in French, and are seeking damages in relief. They also submit that Air Canada's breaches of its official languages duties are systemic; therefore, they are asking the Court to make institutional orders against Air Canada and to order it to pay exemplary and punitive damages.

[3] The applicants have made separate applications, which were joined by an order of Prothonotary Aronovitch, dated May 5, 2010. Furthermore, it was agreed at the hearing that only Mr. Thibodeau would make representations, which would be entered in the file of his spouse, Mrs. Thibodeau.

I. Issues

[4] This application raises the following issues:

- A. *Did Air Canada breach its linguistic duties towards the applicants?*
- B. *What remedies are appropriate and just in the circumstances?*
- (1) Is it appropriate and just to award damages to the applicants?
 - (2) Is it appropriate and just to make institutional orders against Air Canada?
 - (3) Is it appropriate and just to award exemplary and punitive damages?

[1] LA JUGE BÉDARD : Je suis saisie d'un recours engagé en vertu du paragraphe 77(1) [mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2] de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31 (LLO).

[2] Michel Thibodeau et Lynda Thibodeau (les demandeurs ou M. et M^{me} Thibodeau) soutiennent que la défenderesse, Air Canada, n'a pas respecté les obligations que lui impose la partie IV [art. 21 à 33] de la LLO de leur assurer des services en français et ils sollicitent, à titre de réparation, des dommages-intérêts. Ils soutiennent également que les manquements d'Air Canada à ses obligations en matière de langues officielles sont de nature systémique; par conséquent ils demandent à la Cour de prononcer contre elle des ordonnances institutionnelles et de lui accorder les dommages exemplaires et punitifs.

[3] Les demandeurs ont intenté des recours distincts qui ont été réunis aux termes d'une ordonnance rendue le 5 mai 2010 par la protonotaire Aronovitch. Il a par ailleurs été convenu à l'audience que seul M. Thibodeau ferait des observations, lesquelles seraient versées dans le dossier de sa conjointe, M^{me} Thibodeau.

I. Les questions en litige

[4] Le présent recours soulève les questions suivantes :

- A. *Air Canada a-t-elle manqué à ses obligations linguistiques à l'endroit des demandeurs?*
- B. *Quelle sont les mesures de réparation qui sont convenables et justes eu égard aux circonstances?*
- 1) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts aux demandeurs?
 - 2) Est-il convenable et juste de rendre des ordonnances institutionnelles à l'endroit d'Air Canada?
 - 3) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages exemplaires et punitifs?

II. Facts and legislative framework

[5] This application was filed after each applicant had filed eight complaints with the Commissioner of Official Languages (the Commissioner) regarding the services they received from Air Canada on two trips they made between January and May 2009. The applicants claimed that on various occasions, at the Atlanta, Ottawa and Toronto airports and aboard three flights between Canada and the United States, they did not receive the services in French to which they were entitled.

[6] To properly grasp the nature of this dispute, it is useful to identify the legislation applicable to Air Canada with regard to language rights.

[7] The OLA, which applies to federal institutions, gives concrete expression to the principle of equality of Canada's two official languages, which is enshrined at section 16 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]] (the Charter), and the right of members of the public to communicate with any central office in the official language of their choice, set out at section 20 of the Charter. The courts have consistently held that the OLA has quasi-constitutional status (*Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.) (available on QL); *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 (available on CanLII); *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194 (*DesRochers*)).

[8] According to section 2 of the OLA, the purpose of this statute is to ensure respect for English and French as official languages, their equality of status and equal rights and privileges concerning their use in all federal institutions with respect to various aspects of federal institutions' activities, including communications with, or the provision of services to, the public.

[9] The OLA concerns the federal institutions identified at section 3 [as am. by S.C. 2002, c. 7, s. 224; 2004, c. 7, s. 26] of this statute.

II. Les faits et le cadre législatif

[5] Le présent recours a été institué après que les demandeurs eurent déposé chacun huit plaintes auprès du commissaire aux langues officielles (le commissaire) relativement aux services qu'ils ont reçus d'Air Canada à l'occasion de deux voyages qu'ils ont faits entre janvier et mai 2009. Les demandeurs allèguent qu'à différentes occasions, dans les aéroports d'Atlanta, d'Ottawa et de Toronto et à bord de trois vols entre le Canada et les États-Unis, ils n'ont pas reçu les services en français auxquels ils avaient droit.

[6] Pour bien saisir la nature du présent litige, il est utile d'exposer la législation à laquelle est assujettie Air Canada en matière de droits linguistiques.

[7] La LLO, qui vise les institutions fédérales, concrétise le principe d'égalité des deux langues officielles au Canada qui est consacré à l'article 16 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]] (la Charte) et le droit du public de s'adresser à l'administration centrale dans la langue officielle de son choix qui est prévu à l'article 20 de la Charte. Une jurisprudence constante enseigne que la LLO est de nature quasi constitutionnelle (*Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.) (disponible sur QL); *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 (disponible sur CanLII); *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194 (*DesRochers*)).

[8] Selon l'article 2 de la LLO, l'objet de celle-ci est d'assurer le respect du français et de l'anglais comme langues officielles, leur égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment dans le cadre des communications avec le public et de la prestation des services.

[9] La LLO vise les institutions fédérales qui sont définies à l'article 3 [mod. par L.C. 2002, ch. 7, art. 224; 2004, ch. 7, art. 26] de celle-ci.

[10] Air Canada was initially created as a Crown corporation and, as such, was subject to the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2 and, then, to the OLA, which replaced it. In 1988, Air Canada was privatized, and the *Air Canada Public Participation Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 35 (ACPPA) provided for the continuance of Air Canada under the *Canada Business Corporations Act* [R.S.C., 1985, c. C-44]. Otherwise, under section 10 [as am. by S.C. 2000, c. 15, s. 18] of the ACPPA, Air Canada is still subject to the OLA. Subsections 1 and 2 of section 10 of the ACPPA read as follows:

Official Languages Act **10.** (1) The *Official Languages Act* applies to the Corporation.

Duty re subsidiaries (2) Subject to subsection (5), if air services, including incidental services, are provided or made available by a subsidiary of the Corporation, the Corporation has the duty to ensure that any of the subsidiary's customers can communicate with the subsidiary in respect of those services, and obtain those services from the subsidiary, in either official language in any case where those services, if provided by the Corporation, would be required under Part IV of the *Official Languages Act* to be provided in either official language.

[11] Part IV of the OLA applies to communications with and the provision of services to the public. This part includes the following provisions:

Rights relating to language of communication **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.

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

(a) within the National Capital Region; or

(b) in Canada or elsewhere, where there is significant demand for communications with and services from that office or facility in that language.

[10] Air Canada a initialement été constituée comme société d'État et, à ce titre, elle était assujettie à la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2, et par la suite, à la LLO qui l'a remplacée. En 1988, Air Canada a été privatisée et la *Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 35 (LPPCAC) l'a prorogée sous le régime de la *Loi canadienne des sociétés par actions* [L.R.C. (1985), ch. C-44]. L'article 10 [mod. par L.C. 2000, ch. 15, art. 18] de la LPPCAC a par ailleurs maintenu l'assujettissement d'Air Canada à la LLO. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 10 de la LPPCAC se lisent comme suit :

Loi sur les langues officielles **10.** (1) La *Loi sur les langues officielles* s'applique à la Société.

(2) Sous réserve du paragraphe (5), la Société est tenue de veiller à ce que les services aériens, y compris les services connexes, offerts par ses filiales à leurs clients le soient, et à ce que ces clients puissent communiquer avec celles-ci relativement à ces services, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elle-même les services, elle serait tenue, au titre de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, à une telle obligation.

[11] La partie IV de la LLO vise les communications avec le public et la prestation des services. Cette partie comprend notamment les dispositions suivantes :

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

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

Loi sur les langues officielles

Communication avec les voyageurs

Droits en matière de communication

Langues des communications et services

Travelling
public

23. (1) For greater certainty, every federal institution that provides services or makes them available to the travelling public has the duty to ensure that any member of the travelling public can communicate with and obtain those services in either official language from any office or facility of the institution in Canada or elsewhere where there is significant demand for those services in that language.

23. (1) Il est entendu qu'il incombe aux institutions fédérales offrant des services aux voyageurs de veiller à ce que ceux-ci puissent, dans l'une ou l'autre des langues officielles, communiquer avec leurs bureaux et en recevoir les services, là où, au Canada comme à l'étranger, l'emploi de cette langue fait l'objet d'une demande importante.

Voyageurs

Services
provided
pursuant to
a contract

(2) Every federal institution has the duty to ensure that such services to the travelling public as may be prescribed by regulation of the Governor in Council that are provided or made available by another person or organization pursuant to a contract with the federal institution for the provision of those services at an office or facility referred to in subsection (1) are provided or made available, in both official languages, in the manner prescribed by regulation of the Governor in Council.

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, dans les bureaux visés au paragraphe (1), les services réglementaires offerts aux voyageurs par des tiers conventionnés par elles à cette fin le soient, dans les deux langues officielles, selon les modalités réglementaires.

Services
conven-
tionnés

...

[...]

Where
services
provided on
behalf of
federal
institutions

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.

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.

Fourniture
dans les deux
langues

[12] According to section 22 of the OLA, federal institutions are required to communicate and provide services in both official languages where there is significant demand for those services in the minority language and where it is warranted by the nature of the office or facility. Under the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*, SOR/92-48 (the Regulations), there is significant demand for the use of an official language in an airport where over a year, the total number of emplaned and deplaned passengers at that airport is at least one million and, for the other airports, where over a year at least 5 percent of the demand from the public for services at that airport is in that language (subsections 7(1) and 7(3)). With regard to services on board flights, the Regulations provide that

[12] Selon l'article 22 de la LLO, les institutions fédérales sont tenues de pouvoir communiquer et offrir des services dans les deux langues officielles là où il y a une demande importante de service dans la langue de la minorité et là où la vocation du bureau le justifie. Le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*, DORS/92-48 (le Règlement) précise que l'emploi d'une langue officielle fait l'objet d'une demande importante dans un aéroport lorsque le nombre de passagers embarqués et débarqués, au cours d'une année, s'y élève à au moins un million et, pour les autres aéroports, lorsqu'au moins 5 p. 100 de la demande de services faite par le public à cet aéroport, au cours d'une année, est dans cette langue (paragraphe 7(1) et 7(3)). En ce qui a trait aux services

some flights are automatically designated as routes on which there is significant demand in the minority language, whereas others are so designated in accordance with the volume of demand. In that regard, subsection 7(2) and paragraph 7(4)(c) of the Regulations provide as follows:

7. ...

(2) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public from an office or facility of a federal institution in an official language where the office or facility provides those services on a route and on that route over a year at least 5 per cent of the demand from the travelling public for services is in that language.

...

(4) For the purposes of subsection 23(1) of the Act, there is significant demand for services to the travelling public from an office or facility of a federal institution in both official languages where

...

(c) the office or facility provides those services on board an aircraft

(i) on a route that starts, has an intermediate stop or finishes at an airport located in the National Capital Region, the CMA of Montreal or the City of Moncton or in such proximity to that Region, CMA or City that it primarily serves that Region, CMA or City,

(ii) on a route that starts and finishes at airports located in the same province and that province has an English or French linguistic minority population that is equal to at least 5 per cent of the total population in the province, or

(iii) on a route that starts and finishes at airports located in different provinces and each province has an English or French linguistic minority population that is equal to at least 5 per cent of the total population in the province;

[13] Air Canada acknowledges that it is subject to the OLA and that, under section 25 of the OLA, it is responsible for the services provided by Jazz, with which it has

à bord des vols, le Règlement prévoit que certains vols sont automatiquement désignés comme vols à demande importante dans la langue de la minorité, alors que d'autres le sont en fonction du volume de demande. À cet égard, le paragraphe 7(2) et l'alinéa 7(4)c) du Règlement disposent :

7. [...]

(2) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi d'une langue officielle fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs lorsque le bureau offre ces services sur un trajet et qu'au moins cinq pour cent de la demande de services faite par les voyageurs sur ce trajet, au cours d'une année, est dans cette langue.

[...]

(4) Pour l'application du paragraphe 23(1) de la Loi, l'emploi des deux langues officielles fait l'objet d'une demande importante à un bureau d'une institution fédérale en ce qui a trait aux services offerts aux voyageurs, dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

[...]

c) le bureau offre les services à bord d'un aéronef :

(i) soit sur un trajet dont la tête de ligne, une escale ou le terminus est un aéroport situé dans la région de la capitale nationale, dans la région métropolitaine de recensement de Montréal ou dans la ville de Moncton, ou un aéroport situé à proximité de l'une de ces régions ou ville qui la dessert principalement,

(ii) soit sur un trajet dont la tête de ligne et le terminus sont des aéroports situés dans une même province dont la population de la minorité francophone ou anglophone représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de la province,

(iii) soit sur un trajet dont la tête de ligne et le terminus sont des aéroports situés dans deux provinces dont chacune a une population de la minorité francophone ou anglophone représentant au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de la province;

[13] Air Canada reconnaît qu'elle est assujettie à la LLO et qu'en vertu de l'article 25 de la LLO, elle est responsable des services offerts par Jazz avec laquelle

a capacity purchase agreement.¹ The flights identified as those on which there is significant demand for services in French because at least 5 percent of the travelling public on that route requests service in that language are determined by surveys conducted every three years by Air Canada under the Treasury Board's supervision.

[14] The alleged breaches of Air Canada's language duties, which led to this dispute, occurred on two trips made by the applicants, which involved routes between Canada and the United States. The applicants made a first round trip between Ottawa and Atlanta, Georgia, with the following flight itineraries:

DATE	FLIGHT	ORIGIN	DESTINATION
January 23, 2009	AC457	Ottawa	Toronto
January 23, 2009	AC8627	Toronto	Atlanta

DATE	FLIGHT	ORIGIN	DESTINATION
February 1, 2009	AC8622	Atlanta	Toronto
February 1, 2009	AC484	Toronto	Ottawa

[15] The applicants submit that, on five occasions on this trip, Air Canada breached its duty to provide services in French to them:

- No services in French on board (Jazz-operated) flight AC8627 flying the Toronto-Atlanta route on January 23, 2009;
- No services in French at the check-in counter for (Jazz-operated) flight AC8622 at the Atlanta airport on February 1, 2009;

¹ Air Canada purchases substantially all of the seat capacity of Jazz, which is essentially a contract carrier for Air Canada. Jazz resulted from the consolidation of regional carriers that were subsidiaries of Air Canada. In 2001, the regional carriers Air BC, Air Nova, Air Ontario and Canadian Regional came together to form Air Canada Regional Inc., a subsidiary of Air Canada. In 2002, Air Canada Regional Inc. became Air Canada Jazz. In February 2006, Jazz became a public corporation.

elle a un contrat d'achat de capacité¹. Les vols qui sont identifiés comme étant à demande importante de services en français parce qu'il y a au moins 5 p. 100 des voyageurs qui demandent un service dans cette langue sur ce trajet, au cours d'une année, sont déterminés par les sondages qu'Air Canada effectue une fois tous les trois ans, sous la surveillance du Conseil du Trésor.

[14] Les manquements allégués aux obligations linguistiques d'Air Canada et qui sont à l'origine du présent contentieux, se sont produits à l'occasion de deux voyages que les demandeurs ont faits; il s'agissait de vols entre le Canada et les États-Unis. Les demandeurs ont fait un premier voyage qui consistait en un aller-retour entre Ottawa et Atlanta, Géorgie avec les itinéraires de vols suivants :

DATE	VOL	ORIGINE	DESTINATION
23 janvier 2009	AC457	Ottawa	Toronto
23 janvier 2009	AC8627	Toronto	Atlanta

DATE	VOL	ORIGINE	DESTINATION
1 ^{er} février 2009	AC8622	Atlanta	Toronto
1 ^{er} février 2009	AC484	Toronto	Ottawa

[15] Les demandeurs soutiennent que, à l'occasion de ce voyage, Air Canada a manqué à son obligation de leur assurer des services en français à cinq reprises :

- Absence de services en français à bord du vol AC8627 (opéré par Jazz) qui assurait le trajet Toronto-Atlanta le 23 janvier 2009;
- Absence de services en français au comptoir d'enregistrement du vol AC8622 (opéré par Jazz) à l'aéroport d'Atlanta le 1^{er} février 2009;

¹ Air Canada achète la quasi-totalité de la capacité du parc aérien de Jazz qui est essentiellement un transporteur contractuel d'Air Canada. Jazz est issu du regroupement de transporteurs régionaux qui étaient des filiales d'Air Canada. En 2001, les transporteurs régionaux Air BC, Air Nova, Air Ontario et Canadien Régional se sont regroupés pour former Air Canada Régionale Inc., filiale d'Air Canada. En 2002, Air Canada Régionale Inc. est devenue Air Canada Jazz. En février 2006, Jazz est devenue une société ouverte.

- No services in French at the boarding gate for (Jazz operated) flight AC8622 at the Atlanta airport on February 1, 2009;
- No services in French on board flight AC8622 flying the Atlanta-Toronto route on February 1, 2009;
- Announcement to passengers made in English only regarding a change of baggage carousel at the Ottawa airport on February 1, 2009.

[16] The applicants made a second trip, a round trip between Toronto and St. Maarten with a connection in Philadelphia on the departing flight and in Charlotte, North Carolina, on the returning flight:

DATE	FLIGHT	ORIGIN	DESTINATION
May 2, 2009	AC7916	Toronto	Philadelphia
May 3, 2009	US1209	Philadelphia	St. Maarten

DATE	FLIGHT	ORIGIN	DESTINATION
May 11, 2009	US1556	St. Maarten	Charlotte
May 12, 2009	AC7923	Charlotte	Toronto

[17] The applicants submit that, on two occasions on this trip, Air Canada breached its duty to ensure that they received services in French:

- No services in French on board (Jazz-operated) flight AC7923 flying the route from Charlotte to Toronto on May 12, 2009;
- Announcement to passengers regarding baggage collection at the Toronto airport on May 12, 2009, made in English only.

[18] The applicants filed a complaint with the Commissioner regarding each of these incidents.

[19] The Commissioner plays an important role in official languages protection. Its mandate is set out at section 56 of the OLA:

Duty of
Commis-
sioner under
Act

56. (1) It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within the authority of the Commissioner with a view to ensuring

- Absence de services en français au comptoir d'embarquement du vol AC8622 (opéré par Jazz) à l'aéroport d'Atlanta le 1^{er} février 2009;

- Absence de services en français à bord du vol AC8622 qui assurait le trajet Atlanta-Toronto le 1^{er} février 2009;

- Annonce faite en anglais seulement aux passagers concernant un changement de carrousel à bagages à l'aéroport d'Ottawa le 1^{er} février 2009.

[16] Les demandeurs ont fait un deuxième voyage qui consistait en un aller-retour entre Toronto et St-Martin avec une correspondance à Philadelphie à l'aller et à Charlotte, Caroline du Nord, au retour :

DATE	VOL	ORIGINE	DESTINATION
2 mai 2009	AC7916	Toronto	Philadelphie
3 mai 2009	US1209	Philadelphie	St-Martin

DATE	VOL	ORIGINE	DESTINATION
11 mai 2009	US1556	St-Martin	Charlotte
12 mai 2009	AC7923	Charlotte	Toronto

[17] Les demandeurs soutiennent que, à l'occasion de ce voyage, Air Canada a manqué à son obligation de leur assurer des services en français à deux reprises :

- Absence de services en français à bord du vol AC7923 (opéré par Jazz) qui assurait le trajet Charlotte-Toronto le 12 mai 2009;
- Annonce faite en anglais seulement aux passagers concernant la réception des bagages à l'aéroport de Toronto le 12 mai 2009.

[18] Les demandeurs ont porté plainte auprès du commissaire relativement à chacun de ces incidents.

[19] Le commissaire joue un rôle important en matière de protection des langues officielles. Sa mission est définie par l'article 56 de la LLO :

56. (1) Il incombe au commissaire de prendre, ^{Mission} dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de

recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of federal institutions, including any of their activities relating to the advancement of English and French in Canadian society.

[20] Section 58 of the OLA gives the Commissioner the authority to investigate any complaint regarding an act or omission to the effect that, in any particular instance or case, the status of an official language was not or is not being recognized, 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 the spirit and intent of the OLA was not or is not being complied with.

[21] Upon completion of his investigation, the Commissioner may report his or her opinion and the reasons therefore and make such recommendations as he or she sees fit (sections 63 and 64). However, the Commissioner does not have the authority to award remedies.

[22] In this case, the Commissioner did not accept the complaints as to the absence of services in French at the Air Canada check-in counter and gate at the Atlanta airport because it was not an airport where there is significant demand requiring the provision of services in French. The Commissioner also did not accept the complaint regarding the announcement made to passengers at the Ottawa airport because the Commissioner was of the opinion that he could not confirm whether Air Canada had committed the impugned acts. However, the Commissioner did confirm that the other complaints filed by the applicants had merit.

[23] According to subsection 77(1) of the OLA, a remedy is available to any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty provided by various provisions of the OLA, including the sections under Part IV:

Application
for remedy

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,

chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

[20] L'article 58 de la LLO habilite le commissaire à instruire toute plainte concernant un acte ou une omission faisant état de cas précis de non-reconnaissance du statut d'une des langues officielles, de manquement à une loi ou à un règlement fédéral sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la LLO et à l'intention du législateur.

[21] Au terme de l'enquête, le commissaire peut rendre un rapport motivé et faire les recommandations qu'il juge indiquées (articles 63 et 64). Il n'a toutefois pas le pouvoir d'ordonner des mesures de réparation.

[22] En l'espèce, le commissaire n'a pas retenu les plaintes relatives à l'absence de services en français aux comptoirs d'enregistrement et d'embarquement d'Air Canada à l'aéroport d'Atlanta au motif qu'il ne s'agissait pas d'un aéroport où il y a une demande importante qui appelle la prestation de services en français. Il n'a pas non plus retenu la plainte relative à l'annonce faite aux passagers à l'aéroport d'Ottawa parce qu'il a estimé ne pas avoir été en mesure de confirmer si les actes reprochés avaient été commis par Air Canada. Il a par ailleurs confirmé que les autres plaintes déposées par les demandeurs étaient fondées.

[23] Selon le paragraphe 77(1) de la LLO, un recours est ouvert à quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévu par diverses dispositions de la LLO, dont les articles prévus à la partie IV :

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,

Recours

V or VII, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

ou VII, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

[24] Section 76 specifies that the Federal Court has jurisdiction to hear this application.

[24] L'article 76 précise que c'est la Cour fédérale qui est compétente pour entendre ce recours.

[25] After the Commissioner's report was filed, the applicants made this application.

[25] Après le dépôt des rapports du commissaire, les demandeurs ont formé le présent recours.

[26] Subsection 77(4) of the OLA gives the Court jurisdiction to grant a remedy.

[26] Le paragraphe 77(4) de la LLO habilite la Cour à prononcer une mesure réparatrice :

77. ...

77. [...]

Order of Court (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.

Ordonnance (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.

[27] Under subsection 78(1) of the OLA, the Commissioner has the power to apply to the Court for a remedy after carrying out an investigation on a complaint. The Commissioner may also apply for leave to intervene in proceedings (subsection 78(3)). In this case, the Commissioner applied for, and was granted, intervenor status.

[27] En vertu du paragraphe 78(1) de la LLO, le commissaire a le pouvoir d'exercer lui-même le recours lorsqu'il a conclu une enquête relativement à une plainte. Il peut aussi demander l'autorisation d'intervenir dans une instance (paragraphe 78(3)). En l'espèce, le commissaire a demandé et obtenu la qualité d'intervenant.

[28] In *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276 (*Forum des maires*),² the Federal Court of Appeal discussed the respective mandates of the Commissioner and the Court and the nature of the remedy provided for by section 77 [as am. by S.C. 2005, c. 41, s. 2] of the OLA. Justice Décaré, writing for the Court, made the following comments (at paragraphs 16–17):

[28] Dans l'arrêt *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276 (*Forum des maires*)², la Cour d'appel fédérale s'est exprimée sur les missions respectives du commissaire et de la Cour et sur la nature du recours prévu par l'article 77 [mod. par L.C. 2005, ch. 41, art. 2] de la LLO. Le juge Décaré a fait les observations suivantes au nom de la Cour (aux paragraphes 16 et 17) :

The Commissioner, it is important to keep in mind, is not a tribunal. She does not, strictly speaking, render a decision; she receives complaints, she conducts an inquiry, and she makes a report that she may accompany with recommendations (subsections 63(1), 63(3)). If the federal institution in question does not implement the report or the recommendations, the Commissioner may lodge a complaint with the

La commissaire, il est important de le rappeler, n'est pas un tribunal. Elle ne rend pas de décision proprement dite; elle reçoit des plaintes, elle mène une enquête, puis elle fait un rapport qu'elle peut assortir de recommandations (paragraphes 63(1), (3)). Si l'institution fédérale concernée ne donne pas suite au rapport ou aux recommandations, la commissaire peut s'en plaindre au gouverneur en conseil

² These comments were subsequently reiterated by the Supreme Court in *DesRochers*.

² Ces observations furent par la suite reprises par la Cour suprême dans l'arrêt *DesRochers*.

Governor in Council (subsection 65(1)) and, if the latter does not take action either, the Commissioner may lodge a complaint with Parliament (subsection 65(3)). The remedy, at that level, is political.

However, to ensure that the *Official Languages Act* has some teeth, that the rights or obligations it recognizes or imposes do not remain dead letters, and that the members of the official language minorities are not condemned to unceasing battles with no guarantees at the political level alone, Parliament has created a “remedy” in the Federal Court that the Commissioner herself (section 78) or the complainant (section 77) may use. This remedy, the scope of which I will examine later, is designed to verify the merits of the complaint, not the merits of the Commissioner’s report (subsection 77(1)), and, where applicable, to secure relief that is appropriate and just in the circumstances (subsection 77(4)).

[29] In the light of the relevant enactments, I must first ascertain whether the applicants’ complaints have merit and whether Air Canada breached its duty to ensure that the applicants received services in French in accordance with Part IV of the OLA. If so, I will have to decide which remedy is appropriate and just.

III. Analysis

A. *Did Air Canada breach its linguistic duties towards the applicants?*

[30] The application filed by Mr. and Mrs. Thibodeau initially concerned all of the complaints they filed with the Commissioner. In the course of proceedings, Air Canada admitted certain breaches and Mr. and Mrs. Thibodeau withdrew some of their allegations.³ As such, five incidents remain at issue in this case, four of which Air Canada acknowledges having breached its duty to provide services in French. These four incidents are the following:

³ The withdrawn allegations concerned the complaints made regarding the services at the Air Canada check-in counter and gate at the Atlanta airport. The Commissioner concluded that the complaints were without merit because the Atlanta airport was not identified as being an airport at which there is significant demand for services in French and, therefore, Air Canada did not have a duty to provide services in French in that location.

(paragraphe 65(1)) et, si ce dernier ne donne pas suite non plus, la commissaire peut s’en plaindre au Parlement (paragraphe 65(3)). Le remède, à ce niveau, est politique.

Pour s’assurer, toutefois, que la *Loi sur les langues officielles* ait des dents, que les droits ou obligations qu’elle reconnaît ou impose ne demeurent pas lettres mortes, et que les membres des minorités linguistiques officielles ne soient pas condamnés à se battre sans cesse et sans garantie au seul niveau politique, le législateur a créé un «recours» devant la Cour fédérale dont peut se prévaloir la commissaire elle-même (article 78) ou le plaignant (article 77). Ce recours, dont j’examinerai l’étendue plus loin, cherche à vérifier le bien-fondé de la plainte, pas le bien-fondé du rapport de la commissaire (paragraphe 77(1)), et le cas échéant, à assurer une réparation convenable et juste dans les circonstances (paragraphe 77(4)).

[29] À la lumière des textes législatifs pertinents, je suis appelée, dans un premier temps, à rechercher si les plaintes des demandeurs sont bien fondées et si Air Canada a manqué à son obligation d’assurer aux demandeurs des services en français conformément à la partie IV de la LLO. Le cas échéant, je devrai déterminer les mesures de réparation qui sont convenables et justes.

III. Analyse

A. *Air Canada a-t-elle manqué à ses obligations linguistiques à l’endroit des demandeurs?*

[30] Le recours formé par M. et M^{me} Thibodeau visait au départ, l’ensemble des plaintes qu’ils ont portées auprès du commissaire. En cours d’instance, Air Canada a admis certains manquements et M. et M^{me} Thibodeau ont retiré certaines de leurs allégations³, de sorte que cinq incidents demeurent en cause dans la présente instance, dont quatre pour lesquels Air Canada reconnaît avoir manqué à ses obligations d’assurer des services en français. Il s’agit des quatre incidents suivants :

³ Les allégations retirées concernaient des plaintes déposées relativement aux services au comptoir d’enregistrement et d’embarquement d’Air Canada à l’aéroport d’Atlanta. Le commissaire a conclu que les plaintes n’étaient pas fondées parce que l’aéroport d’Atlanta n’était pas identifié comme faisant l’objet d’une demande importante de services en français; par conséquent, Air Canada n’avait pas l’obligation d’y offrir des services en français.

- No services in French on board flight AC8627 flying the Toronto-Atlanta route on January 23, 2009: Air Canada acknowledges that there was no bilingual flight attendant on this flight, although it was a flight on which there was significant demand for services in French.
- No translation of an announcement made in English by the pilot concerning the arrival time and weather on flight AC8622 flying the Atlanta-Toronto route on February 1, 2009: Air Canada acknowledges that the announcement should have been translated by the flight attendant (who was bilingual) because it was a flight on which there was significant demand for services in French.
- No services in French on board flight AC7923 flying the Charlotte-Toronto route on May 12, 2009: Air Canada acknowledges that there was no bilingual flight attendant on this flight and that it was a flight on which there was significant demand for services in French.
- Announcement made in English only to passengers concerning baggage collection at the Toronto airport on May 12, 2009: Air Canada admits that this announcement should have been made in English and French because the Toronto airport is an airport where there is significant demand for services in French.
- Absence de services en français à bord du vol AC8627 qui assurait le trajet Toronto-Atlanta le 23 janvier 2009: Air Canada reconnaît qu'il n'y avait aucun agent de bord bilingue sur ce vol, alors qu'il s'agissait d'un vol à demande importante de services en français.
- Absence de traduction d'une annonce faite en anglais par le pilote concernant l'heure d'arrivée et la météo lors du vol AC8622 qui assurait le trajet Atlanta-Toronto le 1^{er} février 2009 : Air Canada reconnaît que l'annonce aurait dû être traduite par l'agent de bord (lequel était bilingue) parce qu'il s'agissait d'un vol à demande importante de services en français.
- Absence de services en français à bord du vol AC7923 qui assurait le trajet Charlotte-Toronto le 12 mai 2009: Air Canada reconnaît qu'il n'y avait aucun agent de bord bilingue sur ce vol et qu'il s'agissait d'un vol à demande importante de services en français.
- Annonce faite en anglais seulement aux passagers concernant la réception des bagages à l'aéroport de Toronto le 12 mai 2009 : Air Canada admet que cette annonce aurait dû être faite en anglais et en français parce que l'aéroport de Toronto fait l'objet d'une demande importante de services en français.

[31] Air Canada, however, denies having breached its duties with respect to the announcement made to passengers concerning a change of baggage carousel at the Ottawa airport on February 1, 2009. Air Canada denies that it was its responsibility to make those announcements and submits that the airport authority had this responsibility since the airlines did not have access to the transmission device to make those announcements themselves. That being said, Air Canada acknowledges that there is significant demand for services in French at the Ottawa airport and submits that the situation has now been corrected and that it can now make the announcements to passengers itself.

[32] The Commissioner had not admitted that complaint because he had been unable to determine, with absolute certainty, whether the airport authority or Air Canada had committed the offence. The Commissioner wrote the following in his report:

[31] Air Canada nie toutefois avoir manqué à ses obligations relativement à l'annonce faite aux passagers concernant un changement de carrousel à bagages à l'aéroport d'Ottawa le 1^{er} février 2009. Elle nie qu'il lui incombait de faire ces annonces et soutient que c'est l'administration aéroportuaire qui en avait la responsabilité et que les compagnies aériennes n'avaient pas accès au système de transmission pour faire elles-mêmes ces annonces. Air Canada reconnaît par ailleurs que l'aéroport d'Ottawa fait l'objet d'une demande importante de services en français et soutient que la situation est désormais réglée et qu'elle peut maintenant effectuer elle-même les annonces destinées aux passagers.

[32] Le commissaire n'avait pas retenu cette plainte parce qu'il n'avait pas été en mesure de déterminer, en toute certitude qui, de l'administration aéroportuaire ou d'Air Canada, avait commis l'infraction. Il s'est exprimé comme suit dans son rapport :

[TRANSLATION] We received confirmation from Air Canada that, since the announcement reported malfunctioning equipment, it had been made by a representative of the Ottawa Airport Authority rather than by the employees at the Air Canada baggage counter. Therefore, we informed you by letter on June 16, 2009, that responsibility for this complaint was transferred to the Ottawa Airport Authority. Our investigation of this institution showed that Air Canada is responsible for announcements concerning baggage collection. In short, from the facts garnered, we cannot determine with certainty which institution committed the offence you described. However, the investigation did reveal that neither Air Canada management at this airport nor the Ottawa Airport Authority was very well versed in their respective official language responsibilities. After our involvement in this file, we asked the Air Canada manager at the Ottawa airport and the person in charge of linguistic matters at the Ottawa Airport Authority to meet in order to clarify Air Canada's linguistic duties on airport premises.

[33] I agree with the Commissioner; given the evidence, it is not possible to decide whether or not Air Canada breached its duties when this incident occurred.

[34] However, I conclude that, in the light of Air Canada's admissions, it did breach its duty to provide services in French four times, three times during a flight and once when making the baggage collection announcement at the Toronto airport.

[35] Having concluded that Air Canada breached its duties under the OLA, this Court must now examine its remedial power and the relief sought by the applicants.

B. *What remedy is appropriate and just in the circumstances?*

[36] The language of subsection 77(4) of the OLA and of subsection 24(1) of the Charter is the same language and the parties agree that the principles of interpretation applying to subsection 24(1) of the Charter may be usefully followed with regard to the scope of the Court's power to grant a remedy under subsection 77(4)

Nous avons reçu la confirmation de la part d'Air Canada que, puisque l'annonce signalait de l'équipement défectueux, elle aurait été livrée par un responsable de l'Administration de l'aéroport d'Ottawa plutôt que les employés du comptoir des bagages Air Canada. Ainsi, nous vous avons informé par lettre le 16 juin 2009 du transfert de responsabilité de cette plainte à l'encontre de l'Administration aéroportuaire d'Ottawa. L'enquête que nous avons menée à l'encontre de cette institution a révélé que la responsabilité des annonces entourant la réception des bagages relève plutôt d'Air Canada. En somme, les faits obtenus ne nous ont pas permis de déterminer avec certitude quelle institution a commis l'infraction à laquelle vous référez. L'enquête nous a toutefois permis de constater que ni la gestion d'Air Canada à cet aéroport ni l'Administration aéroportuaire d'Ottawa connaissent bien leurs responsabilités respectives en matière de langues officielles. À la suite de notre intervention dans ce dossier, nous avons demandé au gestionnaire d'Air Canada à l'aéroport d'Ottawa et au responsable du dossier linguistique à l'Administration aéroportuaire d'Ottawa de se rencontrer afin de clarifier les obligations linguistiques d'Air Canada sur le territoire de l'aéroport.

[33] J'abonde dans le sens du commissaire; vu les éléments de preuve, il n'est pas possible de décider si Air Canada a manqué à ses obligations lors de cet incident.

[34] Je conclus par ailleurs, à la lumière des aveux d'Air Canada, qu'elle a manqué à son obligation d'assurer des services en français à quatre reprises, trois fois en vol et une fois lors de l'annonce relative à la réception des bagages à l'aéroport de Toronto.

[35] Ayant conclu qu'Air Canada a manqué aux obligations que lui impose la LLO, il convient d'examiner le pouvoir réparateur de la Cour et les mesures de réparation sollicitées par les demandeurs.

B. *Quelle sont les mesures de réparation qui sont convenables et justes eu égard aux circonstances?*

[36] Le paragraphe 77(4) de la LLO et le paragraphe 24(1) de la Charte sont formulés de manière identique et les parties reconnaissent que les principes d'interprétation du paragraphe 24(1) de la Charte peuvent être utilement suivis en ce qui concerne la portée du pouvoir de réparation de la Cour en vertu du

of the OLA. In *Forum des maires*, at paragraph 56, the Federal Court of Appeal also adopted this view.

[37] In *DesRochers*, above, Justice Charron reiterated as follows, at paragraph 31, the principles that must guide the courts in their interpretation of the provisions of the OLA devoted to language rights:

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

[38] The Supreme Court of Canada has made many pronouncements on the scope and interpretation of subsection 24(1) of the Charter. In *R. v. 974649 Ontario Inc.*, 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575 (*Dunedin*), at paragraph 18, the Supreme Court stated that subsection 24(1) of the Charter called for a broad and purposive interpretation, that it formed a vital part of the Charter and that it must be construed generously, in a manner that best ensures the attainment of its objects. The Court also noted that it was a remedial provision commanding a large and liberal interpretation and reiterated that the language of subsection 24(1) of the Charter [at paragraph 18] “appears to confer the widest possible discretion on a court to craft remedies for violations of *Charter* rights.” The Court also emphasized the importance of interpreting subsection 24(1) so as to arrive at a full, effective and meaningful remedy. In this regard, the Court made the following remarks (at paragraphs 19–20):

paragraphe 77(4) de la LLO. Dans l’arrêt *Forum des maires*, au paragraphe 56, la Cour d’appel fédérale s’est d’ailleurs prononcée dans ce sens.

[37] Dans la décision *DesRochers*, précitée, la juge Charron a rappelé comme suit, au paragraphe 31, les principes qui doivent guider les tribunaux dans leur interprétation des dispositions de la LLO consacrées aux droits linguistiques :

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

[38] La Cour suprême s’est prononcée à plusieurs reprises sur la portée et l’interprétation du paragraphe 24(1) de la Charte. Dans l’arrêt *R. c. 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575 (*Dunedin*), au paragraphe 18, elle a indiqué que le paragraphe 24(1) de la Charte appelait une interprétation large et téléologique, qu’il constituait un élément essentiel de la Charte et qu’il devait être interprété de la manière la plus généreuse qui soit compatible avec la réalisation de son objet. La Cour a en outre précisé qu’il s’agissait d’une disposition réparatrice qui appelait une interprétation large et libérale et réitéré que le texte du paragraphe 24(1) de la Charte [au paragraphe 18] « paraît accorder au tribunal le plus vaste pouvoir discrétionnaire possible aux fins d’élaboration des réparations applicables en cas de violations des droits garantis par la *Charte* ». La Cour a également insisté sur l’importance d’interpréter le paragraphe 24(1) de manière à ce que soit fixée une réparation complète, efficace et utile. À cet égard, la Cour a fait les observations suivantes (aux paragraphes 19 et 20) :

If the Court's past decisions concerning s. 24(1) can be reduced to a single theme, it is that s. 24(1) must be interpreted in a manner that provides a full, effective and meaningful remedy for *Charter* violations: *Mills*, *supra*, at pp. 881-82 (*per* Lamer J.), p. 953 (*per* McIntyre J.); *Mooring*, *supra*, at paras. 50-52 (*per* Major J.). As Lamer J. observed in *Mills*, s. 24(1) "establishes the right to a remedy as the foundation stone for the effective enforcement of *Charter* rights" (p. 881). Through the provision of an enforcement mechanism, s. 24(1) "above all else ensures that the *Charter* will be a vibrant and vigorous instrument for the protection of the rights and freedoms of Canadians" (p. 881).

Section 24(1)'s interpretation necessarily resonates across all *Charter* rights, since a right, no matter how expansive in theory, is only as meaningful as the remedy provided for its breach. [Emphasis in original.]

[39] In *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3 (*Doucet-Boudreau*), the Supreme Court considered the nature of the remedies that are possible under subsection 24(1) of the *Charter* in a case where the right to education in the minority language was at issue. The trial judge had found that the government had failed to prioritize the section 23 *Charter* rights and had delayed complying with its duties, despite reports showing that the rate of assimilation had reached a critical level. The judge ruled that there had been a section 23 *Charter* violation and ordered the provincial government and the school board to make their "best efforts" to provide homogeneous French-language school facilities and programs by certain deadlines. The judge also retained jurisdiction to receive reports on the authorities' efforts. The dispute before the Supreme Court concerned the extent of the remedial power set forth at subsection 24(1) of the *Charter*.

[40] The Court gave particular attention to the meaning of the words "appropriate and just in the circumstances" and stated that the determination of an appropriate and just order "calls on the judge to exercise a discretion based on his or her careful perception of the nature of the right and of the infringement, the facts

Si la jurisprudence de notre Cour concernant le par. 24(1) peut être réduite à un thème, on peut dire que le par. 24(1) doit être interprété de manière à assurer une réparation complète, efficace et utile à l'égard des violations de la *Charte* : *Mills*, précité, p. 881-882 (le juge Lamer), p. 953 (le juge McIntyre); *Mooring*, précité, par. 50-52 (le juge Major). Comme l'a indiqué le juge Lamer dans l'arrêt *Mills*, le par. 24(1) « fait du droit à une réparation la pierre angulaire de la mise en œuvre effective des droits accordés par la *Charte* » (p. 881). C'est l'établissement d'une voie de recours par le par. 24(1) qui « avant tout fera de la *Charte* un instrument éloquent et vigoureux de protection des droits et des libertés des Canadiens » (p. 881).

L'effet de l'interprétation du par. 24(1) se répercute nécessairement sur tous les droits garantis par la *Charte*, puisqu'un droit, aussi étendu soit-il en théorie, est aussi efficace que la réparation prévue en cas de violation, sans plus. [Souligné dans l'original.]

[39] Dans l'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3 (*Doucet-Boudreau*), la Cour suprême s'est penchée sur la nature des mesures de redressement et de réparation possibles aux termes du paragraphe 24(1) de la *Charte* dans une affaire où était en cause le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. Le juge de première instance avait conclu que le gouvernement avait omis de donner priorité aux droits garantis par l'article 23 de la *Charte* et qu'il avait tardé à remplir ses obligations en dépit de l'existence de rapports démontrant que le taux d'assimilation avait atteint un seuil critique. Le juge a conclu à une violation de l'article 23 de la *Charte* et il a ordonné au gouvernement provincial et au conseil scolaire de « faire de leur mieux » pour fournir des établissements et des programmes d'enseignement homogènes de langue française dans des délais déterminés. Le juge avait aussi conservé compétence pour recevoir des comptes rendus sur les efforts déployés par les autorités. Le débat à la Cour suprême portait sur la portée du pouvoir de réparation prévu au paragraphe 24(1) de la *Charte*.

[40] La Cour a porté une attention particulière sur la signification de l'expression « "convenable et juste eu égard aux circonstances" », et indiqué que le juge appelé à rechercher ce qui constitue une ordonnance convenable et juste, « doit exercer son pouvoir discrétionnaire en se fondant sur son appréciation prudente de la nature du

of the case, and the application of the relevant legal principles” (paragraph 52). The Court refrained from articulating a detailed definition of this phrase but did set out a certain number of general, relevant factors. The Court made the following remarks (at paragraphs 55–59):

First, an appropriate and just remedy in the circumstances of a *Charter* claim is one that meaningfully vindicates the rights and freedoms of the claimants. Naturally, this will take account of the nature of the right that has been violated and the situation of the claimant. A meaningful remedy must be relevant to the experience of the claimant and must address the circumstances in which the right was infringed or denied. ...

Second, an appropriate and just remedy must employ means that are legitimate within the framework of our constitutional democracy. As discussed above, a court ordering a *Charter* remedy must strive to respect the relationships with and separation of functions among the legislature, the executive and the judiciary.... The essential point is that the courts must not, in making orders under s. 24(1), depart unduly or unnecessarily from their role of adjudicating disputes and granting remedies that address the matter of those disputes.

Third, an appropriate and just remedy is a judicial one which vindicates the right while invoking the function and powers of a court. It will not be appropriate for a court to leap into the kinds of decisions and functions for which its design and expertise are manifestly unsuited. The capacities and competence of courts can be inferred, in part, from the tasks with which they are normally charged and for which they have developed procedures and precedent.

Fourth, an appropriate and just remedy is one that, after ensuring that the right of the claimant is fully vindicated, is also fair to the party against whom the order is made. The remedy should not impose substantial hardships that are unrelated to securing the right.

Finally, it must be remembered that s. 24 is part of a constitutional scheme for the vindication of fundamental rights and freedoms enshrined in the *Charter*. As such, s. 24, because of its broad language and the myriad of roles it may play in cases, should be allowed to evolve to meet the challenges and circumstances of those cases. That evolution may require novel and creative features when compared to traditional and historical remedial practice because tradition and history cannot be barriers to what reasoned and compelling notions of

droit et de la violation en cause, sur les faits et sur l’application des principes juridiques pertinents » (paragraphe 52). La Cour s’est abstenue de formuler une définition détaillée de cette expression mais elle a énoncé un certain nombre de facteurs généraux pertinents. Elle a fait les observations suivantes (aux paragraphes 55 à 59) :

Premièrement, la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances d’une demande fondée sur la *Charte* est celle qui permet de défendre utilement les droits et libertés du demandeur. Il va sans dire qu’elle tient compte de la nature du droit violé et de la situation du demandeur. Une réparation utile doit être adaptée à l’expérience vécue par le demandeur et tenir compte des circonstances de la violation ou de la négation du droit en cause [...]

Deuxièmement, la réparation convenable et juste fait appel à des moyens légitimes dans le cadre de notre démocratie constitutionnelle. Comme nous l’avons vu, le tribunal qui accorde une réparation fondée sur la *Charte* doit s’efforcer de respecter la séparation des fonctions entre le législatif, l’exécutif et le judiciaire et les rapports qui existent entre ces trois pouvoirs [...] L’essentiel est que, lorsqu’ils rendent des ordonnances fondées sur le par. 24(1), les tribunaux ne s’écartent pas indûment ou inutilement de leur rôle consistant à trancher des différends et à accorder des réparations qui règlent la question sur laquelle portent ces différends.

Troisièmement, la réparation convenable et juste est une réparation judiciaire qui défend le droit en cause tout en mettant à contribution le rôle et les pouvoirs d’un tribunal. Il ne convient pas qu’un tribunal se lance dans des types de décision ou de fonction pour lesquels il n’est manifestement pas conçu ou n’a pas l’expertise requise. Les capacités et la compétence des tribunaux peuvent s’inférer, en partie, de leurs tâches normales pour lesquelles ils ont établi des règles de procédure et des précédents.

Quatrièmement, la réparation convenable et juste est celle qui, en plus d’assurer pleinement la défense du droit du demandeur, est équitable pour la partie visée par l’ordonnance. La réparation ne doit pas causer de grandes difficultés sans rapport avec la défense du droit.

Enfin, il faut se rappeler que l’art. 24 fait partie d’un régime constitutionnel de défense des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la *Charte*. C’est ce qui explique pourquoi, en raison de son libellé large et de la multitude de rôles qu’il peut jouer dans différentes affaires, l’art. 24 doit pouvoir évoluer de manière à relever les défis et à tenir compte des circonstances de chaque cas. Cette évolution peut forcer à innover et à créer au lieu de s’en tenir à la pratique traditionnelle et historique en matière de réparation, étant donné que la tradition et l’histoire

appropriate and just remedies demand. In short, the judicial approach to remedies must remain flexible and responsive to the needs of a given case.

[41] More recently, the Supreme Court decided in *Vancouver (City) v. Ward*, 2010 SCC 27, [2010] 2 S.C.R. 28 (*Ward*) that under subsection 24(1) of the Charter, damages could be awarded for a Charter violation.

[42] The principles set out by the Supreme Court in *Doucet-Boudreau*, above, were followed by the Federal Court of Appeal with regard to the application of the OLA in *Forum des maires*. In that decision, the Federal Court of Appeal also stated that although the alleged violations must be assessed as of the time of the filing of the complaint, the appropriate relief under subsection 77(4) of the OLA must be determined in view of the situation at the time the case is heard. The Court may therefore take account of developments in the situation and the corrective measures that have been taken. In that regard, Justice Décarý made the following remarks (at paragraphs 19–20):

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

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

[43] In the light of these principles, what, then, are the just and appropriate remedies in the case at bar? The applicants are seeking a number of remedies. First, they are seeking a declaratory judgment that Air Canada breached its duties under the OLA and violated their language rights, a letter of apology and damages. The applicants also submit that Air Canada's breaches of its linguistic duties are systemic and they are asking the Court to take this element into account in determining an appropriate and just remedy. In that respect, they are

ne peuvent faire obstacle aux exigences d'une notion réfléchie et péremptoire de réparation convenable et juste. Bref, l'approche judiciaire en matière de réparation doit être souple et tenir compte des besoins en cause.

[41] Plus récemment, la Cour suprême a statué dans l'arrêt *Vancouver (Ville) c. Ward*, 2010 CSC 27, [2010] 2 R.C.S. 28 (*Ward*), que des dommages-intérêts pour violation à la Charte pouvaient être accordés en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte.

[42] Les principes énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*, précité, ont été repris par la Cour d'appel fédérale relativement à l'application de la LLO dans l'affaire *Forum des maires*. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a également indiqué que si l'on doit apprécier les violations alléguées au moment du dépôt de la plainte, l'on doit déterminer la réparation appropriée aux termes du paragraphe 77(4) de la LLO en tenant compte de la situation au moment où la cause est entendue. La Cour peut donc tenir compte de l'évolution de la situation et des mesures correctives qui ont été prises. À cet égard, le juge Décarý a fait les observations suivantes (aux paragraphes 19 et 20) :

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

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

[43] Quelles sont donc, à la lumière de ces principes, les mesures de réparation qui sont convenables et justes? Les demandeurs sollicitent un certain nombre de mesures. Ils sollicitent, dans un premier temps, un jugement déclaratoire portant qu'Air Canada a manqué aux obligations que lui impose la LLO et a violé leurs droits linguistiques, une lettre d'excuse et des dommages-intérêts. Les demandeurs soutiennent également qu'Air Canada manque à ses obligations linguistiques de façon systémique et ils demandent à la Cour de prendre en

asking the Court to make institutional orders against Air Canada and to order it to pay punitive and exemplary damages.

[44] Air Canada does not object to this Court's rendering a declaratory judgment to the effect that it breached its language duties towards the applicants. It also consents to give the applicants a letter of apology. Indeed, the applicants and Air Canada have submitted draft letters of apology to me. However, Air Canada objects to any further remedy and denies any systemic problems.

[45] I will deal with the remedies that are in dispute.

(1) Is it appropriate and just to award damages to the applicants?

[46] Citing *Ward*, the applicants are seeking \$5 000 for each violation for a total of \$25 000.⁴ They are also relying on *Morten v. Air Canada*, 2009 CHRT 3, 66 C.H.R.R. D/65 (available on CanLII), in which the Canadian Human Rights Tribunal awarded \$10 000 for pain and suffering resulting from an act of discrimination by Air Canada.⁵

[47] Air Canada, for its part, submits that the Court's power to award damages is limited by the Montréal Convention [*Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air*, signed at Montréal, May 28, 1999, being Schedule VI to the *Carriage by Air Act*, R.S.C., 1985, c. C-26], which, it alleges, excludes any possibility of awarding damages for the breaches that occurred during the international flights taken by the applicants. Thus, it is submitted that

compte cet élément dans la détermination de la réparation convenable et juste. À cet égard, ils demandent à la Cour de rendre des ordonnances institutionnelles contre Air Canada et de lui ordonner de payer des dommages punitifs et exemplaires.

[44] Air Canada ne s'oppose pas à ce que la Cour rende un jugement déclaratoire portant qu'elle a manqué à ses obligations linguistiques à l'endroit des demandeurs. Elle consent également à remettre une lettre d'excuse aux demandeurs. Les demandeurs et Air Canada m'ont d'ailleurs remis des projets de lettre d'excuse. Air Canada s'oppose toutefois à toute autre mesure de réparation et elle nie l'existence de problèmes de nature systémique.

[45] Je me pencherai sur les mesures de réparation qui sont matière à controverse.

1) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts aux demandeurs?

[46] Les demandeurs réclament des dommages-intérêts de 25 000 \$ chacun, soit 5 000 \$ pour chaque manquement, et se fondent sur l'arrêt *Ward*⁴. Ils invoquent également la décision *Morten c. Air Canada*, 2009 TCDP 3 (disponible sur CanLII); dans cette affaire, le Tribunal canadien des droits de la personne a accordé 10 000 \$ au titre du préjudice moral découlant d'un acte discriminatoire de la part d'Air Canada⁵.

[47] Air Canada soutient, pour sa part, que le pouvoir de la Cour d'accorder des dommages-intérêts est limité par la Convention de Montréal [*Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, signée à Montréal, le 28 mai 1999, qui constitue l'annexe VI de la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26], laquelle exclut toute possibilité d'accorder des dommages pour les manquements survenus au cours des vols internationaux pris par les

⁴ In that case, the violation of the claimant's constitutional rights concerned a strip search for which the trial judge had awarded \$5 000. The Supreme Court considered this amount appropriate.

⁵ In this matter, Air Canada had not allowed the complainant, who has visual and hearing disabilities, to travel unaccompanied.

⁴ Dans cette affaire, la violation des droits constitutionnels du demandeur s'est produite à l'occasion d'une fouille à nu pour laquelle le juge de première instance avait accordé 5 000 \$. La Cour suprême a jugé ce montant convenable.

⁵ Dans cette affaire, Air Canada avait empêché le demandeur, qui est atteint d'un handicap visuel et auditif, de voyager sans accompagnateur.

the Court only has the power to award damages for the breach related to the passenger announcement at the Toronto airport.

(a) *Does the Montréal Convention limit the Court's remedial power to award damages?*

[48] The Montréal Convention is an international agreement providing for a uniform liability scheme for international air carriers and users of means of international carriage by air. The Montréal Convention's predecessor was another international agreement, the Warsaw Convention [*Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air*, signed at Warsaw, October 12, 1929, being Schedule I to the *Carriage by Air Act*, R.S.C., 1985, c. C-26], signed by a number of countries in 1929. That agreement instituted a unified liability regime for the international carriage of passengers, baggage and cargo in lieu of the domestic law of each signatory country. Among other things, this regime subjected air carriers to a set of rules and strict liability in the event of death or bodily injury resulting from an accident occurring during international carriage, loss or theft of baggage, loss of cargo or delayed flights.

[49] The Warsaw Convention, signed by Canada, was incorporated into domestic Canadian law through the *Carriage by Air Act*, R.S.C., 1985, c. C-26. That convention was then amended a few times and, in 1999, replaced by the Montréal Convention, which came into force in November 2003. The *Carriage by Air Act* was amended in December 2001 so that Canadian authorities could ratify and adopt the Montréal Convention, which is thus an update of the Warsaw Convention. This convention maintains the principle of a uniform liability regime for air carriers, although it changes some of the conditions thereof.

demandeurs. Ainsi, le pouvoir d'accorder des dommages ne subsisterait qu'à l'égard du manquement relatif à l'annonce aux passagers à l'aéroport de Toronto.

a) *La Convention de Montréal limite-t-elle le pouvoir réparateur de la Cour d'accorder des dommages-intérêts?*

[48] La Convention de Montréal est un traité international qui consacre un régime uniforme de responsabilité visant les transporteurs aériens internationaux et les utilisateurs de vols internationaux. La Convention de Montréal a été précédée par un autre traité international, la Convention de Varsovie [*Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international*, signée à Varsovie, le 12 octobre 1929, qui constitue l'annexe I de la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26], qui a été signée par plusieurs pays en 1929. Celle-ci instituait un régime de responsabilité unifié en matière de transport international de passagers, de bagages et de marchandises qui se substituait au droit interne de chaque pays signataire. Ce régime imposait notamment aux transporteurs aériens, en cas de décès ou de dommages corporels résultant d'un accident survenu lors d'un transport international, ou en cas de perte ou de vol de bagages, de marchandises perdues et de retards de vols, un ensemble de règles afférentes à la responsabilité des transporteurs.

[49] La Convention de Varsovie, qui a été signée par le Canada, a été intégrée au droit interne canadien par la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. (1985), ch. C-26. Elle a ensuite été modifiée à quelques reprises et, en 1999, elle a été remplacée par la Convention de Montréal qui est entrée en vigueur en novembre 2003. La *Loi sur le transport aérien* a été modifiée en décembre 2001 afin que les autorités canadiennes puissent ratifier et adopter la Convention de Montréal; celle-ci constitue donc une mise à jour de la Convention de Varsovie. Cette nouvelle convention maintient le principe d'un régime unifié de responsabilité des transporteurs aériens bien qu'elle en modifie certaines modalités.

[50] Like the Warsaw Convention, the Montréal Convention sets out a limited set of circumstances which can give rise to compensation.

[51] The following provisions of the Convention are relevant:

CONVENTION FOR THE UNIFICATION OF CERTAIN
RULES FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY AIR

THE STATES PARTIES TO THIS CONVENTION

RECOGNIZING the significant contribution of the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air signed in Warsaw on 12 October 1929, hereinafter referred to as the “Warsaw Convention”, and other related instruments to the harmonization of private international air law;

RECOGNIZING the need to modernize and consolidate the Warsaw Convention and related instruments;

RECOGNIZING the importance of ensuring protection of the interests of consumers in international carriage by air and the need for equitable compensation based on the principle of restitution;

REAFFIRMING the desirability of an orderly development of international air transport operations and the smooth flow of passengers, baggage and cargo in accordance with the principles and objectives of the Convention on International Civil Aviation, done at Chicago on 7 December 1944;

CONVINCED that collective State action for further harmonization and codification of certain rules governing international carriage by air through a new Convention is the most adequate means of achieving an equitable balance of interests;

...

ARTICLE 1 — SCOPE OF APPLICATION

1. This Convention applies to all international carriage of persons, baggage or cargo performed by aircraft for reward. It applies equally to gratuitous carriage by aircraft performed by an air transport undertaking.

2. For the purposes of this Convention, the expression international carriage means any carriage in which, according to the agreement between the parties, the place of departure and

[50] À l’instar de la Convention de Varsovie, la Convention de Montréal prévoit de façon limitative les circonstances pouvant donner lieu à une indemnisation.

[51] Les dispositions suivantes de la Convention sont pertinentes :

CONVENTION POUR L’UNIFICATION DE
CERTAINES RÈGLES RELATIVES AU TRANSPORT
AÉRIEN INTERNATIONAL

RECONNAISSANT l’importante contribution de la Convention pour l’unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie le 12 octobre 1929, ci-après appelée la « Convention de Varsovie » et celle d’autres instruments connexes à l’harmonisation du droit aérien international privé,

RECONNAISSANT la nécessité de moderniser et de refondre la Convention de Varsovie et les instruments connexes,

RECONNAISSANT l’importance d’assurer la protection des intérêts des consommateurs dans le transport aérien international et la nécessité d’une indemnisation équitable fondée sur le principe de réparation,

RÉAFFIRMANT l’intérêt d’assurer le développement d’une exploitation ordonnée du transport aérien international et un acheminement sans heurt des passagers, des bagages et des marchandises, conformément aux principes et aux objectifs de la Convention relative à l’aviation civile internationale faite à Chicago le 7 décembre 1944,

CONVAINCUS que l’adoption de mesures collectives par les États en vue d’harmoniser davantage et de codifier certaines règles régissant le transport aérien international est le meilleur moyen de réaliser un équilibre équitable des intérêts,

[...]

ARTICLE 1 — CHAMP D’APPLICATION

1. La présente convention s’applique à tout transport international de personnes, bagages ou marchandises, effectué par aéronef contre rémunération. Elle s’applique également aux transports gratuits effectués par aéronef par une entreprise de transport aérien.

2. Au sens de la présente convention, l’expression *transport international* s’entend de tout transport dans lequel, d’après les stipulations des parties, le point de départ et le

the place of destination, whether or not there be a break in the carriage or a transshipment, are situated either within the territories of two States Parties, or within the territory of a single State Party if there is an agreed stopping place within the territory of another State, even if that State is not a State Party. Carriage between two points within the territory of a single State Party without an agreed stopping place within the territory of another State is not international carriage for the purposes of this Convention.

...

Chapter III

Liability of the Carrier and Extent of Compensation for Damage

ARTICLE 17 — DEATH AND INJURY OF PASSENGERS — DAMAGE TO BAGGAGE

1. The carrier is liable for damage sustained in case of death or bodily injury of a passenger upon condition only that the accident which caused the death or injury took place on board the aircraft or in the course of any of the operations of embarking or disembarking.

2. The carrier is liable for damage sustained in case of destruction or loss of, or of damage to, checked baggage upon condition only that the event which caused the destruction, loss or damage took place on board the aircraft or during any period within which the checked baggage was in the charge of the carrier. However, the carrier is not liable if and to the extent that the damage resulted from the inherent defect, quality or vice of the baggage. In the case of unchecked baggage, including personal items, the carrier is liable if the damage resulted from its fault or that of its servants or agents.

...

ARTICLE 18 — DAMAGE TO CARGO

1. The carrier is liable for damage sustained in the event of the destruction or loss of, or damage to, cargo upon condition only that the event which caused the damage so sustained took place during the carriage by air.

2. However, the carrier is not liable if and to the extent it proves that the destruction, or loss of, or damage to, the cargo resulted from one or more of the following:

...

point de destination, qu'il y ait ou non interruption de transport ou transbordement, sont situés soit sur le territoire de deux États parties, soit sur le territoire d'un seul État partie si une escale est prévue sur le territoire d'un autre État, même si cet État n'est pas un État partie. Le transport sans une telle escale entre deux points du territoire d'un seul État partie n'est pas considéré comme international au sens de la présente convention.

[...]

Chapitre III

Responsabilité du transporteur et étendue de l'indemnisation du préjudice

ARTICLE 17 — MORT OU LÉSION SUBIE PAR LE PASSAGER — DOMMAGE CAUSÉ AUX BAGAGES

1. Le transporteur est responsable du préjudice survenu en cas de mort ou de lésion corporelle subie par un passager, par cela seul que l'accident qui a causé la mort ou la lésion s'est produit à bord de l'aéronef ou au cours de toutes opérations d'embarquement ou de débarquement.

2. Le transporteur est responsable du dommage survenu en cas de destruction, perte ou avarie de bagages enregistrés, par cela seul que le fait qui a causé la destruction, la perte ou l'avarie s'est produit à bord de l'aéronef ou au cours de toute période durant laquelle le transporteur avait la garde des bagages enregistrés. Toutefois, le transporteur n'est pas responsable si et dans la mesure où le dommage résulte de la nature ou du vice propre des bagages. Dans le cas des bagages non enregistrés, notamment des effets personnels, le transporteur est responsable si le dommage résulte de sa faute ou de celle de ses préposés ou mandataires.

[...]

ARTICLE 18 — DOMMAGE CAUSÉ À LA MARCHANDISE

1. Le transporteur est responsable du dommage survenu en cas de destruction, perte ou avarie de la marchandise par cela seul que le fait qui a causé le dommage s'est produit pendant le transport aérien.

2. Toutefois, le transporteur n'est pas responsable s'il établit, et dans la mesure où il l'établit, que la destruction, la perte ou l'avarie de la marchandise résulte de l'un ou de plusieurs des faits suivants :

[...]

ARTICLE 19 — DELAY

The carrier is liable for damage occasioned by delay in the carriage by air of passengers, baggage or cargo. Nevertheless, the carrier shall not be liable for damage occasioned by delay if it proves that it and its servants and agents took all measures that could reasonably be required to avoid the damage or that it was impossible for it or them to take such measures.

...

ARTICLE 21 — COMPENSATION IN CASE OF DEATH OR INJURY OF PASSENGERS

1. For damages arising under paragraph 1 of Article 17 not exceeding 100 000 Special Drawing Rights for each passenger, the carrier shall not be able to exclude or limit its liability.

2. The carrier shall not be liable for damages arising under paragraph 1 of Article 17 to the extent that they exceed for each passenger 100 000 Special Drawing Rights if the carrier proves that:

- (a) such damage was not due to the negligence or other wrongful act or omission of the carrier or its servants or agents; or
- (b) such damage was solely due to the negligence or other wrongful act or omission of a third party.

...

ARTICLE 29 — BASIS OF CLAIMS

In the carriage of passengers, baggage and cargo, any action for damages, however founded, whether under this Convention or in contract or in tort or otherwise, can only be brought subject to the conditions and such limits of liability as are set out in this Convention without prejudice to the question as to who are the persons who have the right to bring suit and what are their respective rights. In any such action, punitive, exemplary or any other non-compensatory damages shall not be recoverable.

[52] There is no dispute that the flights in issue in this case meet the definition of “international carriage” set out in the Montréal Convention, since they were flights between Canada and the United States and vice versa. There is also no dispute that the damages sought by Mr. and Mrs. Thibodeau cannot be related to the

ARTICLE 19 — RETARD

Le transporteur est responsable du dommage résultant d’un retard dans le transport aérien de passagers, de bagages ou de marchandises. Cependant, le transporteur n’est pas responsable du dommage causé par un retard s’il prouve que lui, ses préposés et mandataires ont pris toutes les mesures qui pouvaient raisonnablement s’imposer pour éviter le dommage, ou qu’il leur était impossible de les prendre.

[...]

ARTICLE 21 — INDEMNISATION EN CAS DE MORT OU DE LÉSION SUBIE PAR LE PASSAGER

1. Pour les dommages visés au paragraphe 1 de l’article 17 et ne dépassant pas 100 000 droits de tirage spéciaux par passager, le transporteur ne peut exclure ou limiter sa responsabilité.

2. Le transporteur n’est pas responsable des dommages visés au paragraphe 1 de l’article 17 dans la mesure où ils dépassent 100 000 droits de tirage spéciaux par passager, s’il prouve :

- a) que le dommage n’est pas dû à la négligence ou à un autre acte ou omission préjudiciable du transporteur, de ses préposés ou de ses mandataires, ou
- b) que ces dommages résultent uniquement de la négligence ou d’un autre acte ou omission préjudiciable d’un tiers.

[...]

ARTICLE 29 — PRINCIPE DES RECOURS

Dans le transport de passagers, de bagages et de marchandises, toute action en dommages-intérêts, à quelque titre que ce soit, en vertu de la présente convention, en raison d’un contrat ou d’un acte illicite ou pour toute autre cause, ne peut être exercée que dans les conditions et limites de responsabilité prévues par la présente convention, sans préjudice de la détermination des personnes qui ont le droit d’agir et de leurs droits respectifs. Dans toute action de ce genre, on ne pourra pas obtenir de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires ni de dommages à un titre autre que la réparation.

[52] Il n’est pas contesté que les vols en cause constituent des « transports internationaux » au sens dans la Convention de Montréal puisqu’il s’agissait de vols entre le Canada et les États-Unis et vice versa. Il n’est pas non plus contesté que les dommages réclamés par M. et M^{me} Thibodeau n’entrent pas dans les catégories

categories of compensable damages set out at Articles 17 to 19 of the Montréal Convention.

[53] Air Canada submits that the Montréal Convention, like the Warsaw Convention, provides for a complete international liability regime that totally displaces the signatory countries' domestic law when an event giving rise to liability occurs during international carriage. Therefore, it is submitted that the Montréal Convention applies immediately when a situation potentially giving rise to liability for an air carrier occurs during international carriage, regardless of whether the cause of action is set out in the Convention or not. If a cause of action related to an incident or event which occurs during international carriage is not set out in the Convention, it simply cannot give rise to compensation by damages.

[54] Air Canada cites Article 29 of the Montréal Convention which, in its opinion, clearly sets out the limited, exclusive liability framework for all air carriers for events which occur during international carriage. Air Canada also submits that if there were any doubt as to the scope of Article 24 of the Warsaw Convention,⁶ Article 29 of the Montréal Convention, which provides that "any action for damages, however founded, whether under this Convention or in contract or in tort or otherwise" (emphasis added), has clarified the scope of the convention and excludes any claim in damages, whatever the cause of the damage. Thus, a breach of the Act that occurred during international carriage could not give rise to damages.

⁶ Article 24 of the Warsaw Convention. This provision originally read as follows:

(1) In the cases covered by Articles 18 and 19 any action for damages, however founded, can only be brought subject to the conditions and limits set out in this Convention.

(2) In the cases covered by Article 17, the provisions of the preceding paragraph also apply, without prejudice to the questions as to who are persons who have the right to bring suit and what are their respective rights.

des préjudices qui sont indemnisables aux termes des articles 17 à 19 de la Convention de Montréal.

[53] Air Canada soutient que la Convention de Montréal, à l'instar de la Convention de Varsovie, établit un régime international de responsabilité qui est complet et qui écarte totalement le droit interne des pays signataires lorsqu'un fait générateur de responsabilité, quel qu'il soit, se produit durant un transport international. Ainsi, la Convention de Montréal jouerait dès qu'une situation qui peut être génératrice de responsabilité pour un transporteur aérien se produit durant un transport international, et ce, que la cause d'action soit prévue par la Convention, ou non. Si une cause d'action relative à un incident ou un événement survenu lors d'un transport international n'est pas prévue par la convention, elle ne peut tout simplement pas donner lieu à une indemnisation en dommages-intérêts.

[54] Air Canada s'appuie sur l'article 29 de la Convention de Montréal lequel, à son avis, énonce clairement le cadre limité et exclusif de la responsabilité de tout transporteur aérien pour des événements ayant eu lieu lors d'un transport international. Air Canada soutient également que s'il pouvait subsister un doute quant à la portée de l'article 24 de la Convention de Varsovie⁶, l'article 29 de la Convention de Montréal, lequel dispose que « toute action en dommages-intérêts, à quelque titre que ce soit, en vertu de la présente convention, en raison d'un contrat ou d'un acte illicite ou pour toute autre cause » [je souligne], a clarifié la portée de la Convention et exclu toute demande en dommages-intérêts quelque soit la cause des dommages. Ainsi, un manquement à la LLO survenu lors d'un transport international ne pourrait donc pas donner lieu à des dommages-intérêts.

⁶ L'article 24 de la Convention de Varsovie se lisait initialement comme suit :

(1) Dans les cas prévus aux articles 18 et 19 toute action en responsabilité, à quelque titre que ce soit, ne peut être exercée que dans les conditions et limites prévues par la présente Convention.

(2) Dans les cas prévus à l'article 17, s'appliquent également les dispositions de l'alinéa précédent, sans préjudice de la détermination des personnes qui ont le droit d'agir et de leurs droits respectifs.

[55] Air Canada submits that this interpretation, upheld by Canadian and international case law, is the only one consistent with the purpose of the Convention, that is the protection of both carriers and passengers and to strike a balance, a compromise, between rights liabilities.

[56] Air Canada submits that the Court must adopt an interpretation of subsection 77(4) of the OLA that harmonizes with the Convention and that it is not appropriate and just to award damages when breaches of the OLA occur during international carriage. In support of this argument, Air Canada is relying on the principles of interpretation that there is a presumption of conformity with superior rules and with international law. Parliament is deemed, unless it clearly expresses itself otherwise, to have intended to comply with the treaty obligations of the Crown and Air Canada submits that nothing in the OLA indicates that Parliament intended to avoid its international obligations. It submits that, to the contrary, subsection 82(1) of the OLA, which lists the provisions of the OLA that prevail over incompatible provisions in any other Act, does not include subsection 77(4) of the OLA. This means that Parliament did not intend to give overriding status to the Court's remedial power under the OLA.

[57] Air Canada submits that there is an analogy between the case at bar and *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345 (available on CanLII), in which the Supreme Court recognized the exclusive nature of the Quebec employment injury compensation system, which excludes claims made under the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* [R.S.Q., c. C-12] since the legislative intent was to set up a complete and exclusive system. Air Canada submits that this is also the case for the compensation regime set out in the Montréal Convention.

[58] The Commissioner and the applicants take issue with Air Canada's argument, but it is the Commissioner who, for the most part, made the relevant argument. The Commissioner submits that the Montréal Convention in

[55] Air Canada soutient que cette interprétation, qui est celle retenue par la jurisprudence canadienne et internationale, est la seule qui soit compatible avec l'objet de la Convention, qui vise à protéger à la fois les transporteurs et les passagers et à établir un équilibre, un compromis, entre les droits des uns et la responsabilité des autres.

[56] Air Canada soutient que la Cour doit retenir une interprétation du paragraphe 77(4) de la LLO qui s'harmonise avec la Convention; il ne serait donc pas convenable et juste d'accorder des dommages-intérêts lorsque les manquements à la LLO se produisent à l'occasion d'un transport international. À l'appui de sa thèse, Air Canada invoque les principes d'interprétation relatifs à la présomption de conformité aux règles de niveau supérieur et aux obligations conventionnelles internationales. Le législateur est censé, sauf indication claire de sa part, vouloir se conformer aux obligations conventionnelles de l'État et Air Canada soutient que rien dans la LLO n'indique que le législateur entendait se soustraire à ses obligations internationales. Elle soutient que, au contraire, le paragraphe 82(1) de la LLO qui énumère les dispositions de la LLO qui priment sur les dispositions incompatibles de toute autre loi, n'inclut pas le paragraphe 77(4) de la LLO. C'est donc dire que le législateur n'a pas accordé de statut prépondérant au pouvoir réparateur de la Cour en vertu de la LLO.

[57] Air Canada soutient qu'il y a une analogie entre la présente affaire et l'affaire *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345 (disponible sur CanLII), dans laquelle la Cour suprême a reconnu le caractère exclusif du régime d'indemnisation des victimes de lésions professionnelles au Québec, excluant les réclamations au titre de la *Charte des droits et libertés de la personne* [L.R.Q., ch. C-12] vu l'intention du législateur d'instituer un régime complet et exclusif. Air Canada soutient qu'il en va de même du régime d'indemnisation prévu par la Convention de Montréal.

[58] Le commissaire et les demandeurs s'opposent à la thèse d'Air Canada, mais c'est le commissaire qui, pour l'essentiel, a formulé l'argumentation pertinente. Le commissaire soutient que la Convention de Montréal

no way limits the Court's remedial power under subsection 77(4) of the OLA.

[59] He submits, first, that there is no conflict between the Montréal Convention and the OLA, because their respective ambits are completely different. He submits that the Montréal Convention applies to international carriage by air and sets out rules of liability for specific situations bearing no relation to the OLA and that the claim and compensation mechanism “in case of death or bodily injury” resulting from an “accident” is simply not relevant with regard to the application of the OLA, which concerns the respect of Canada's official languages. The Commissioner submits that the Convention aims to establish uniform rules governing compensation: the same rules must apply in all signatory countries, for similar situations. He argues that the word “otherwise” found at Article 29 of the Montréal Convention must mean any other proceeding of the same nature. He submits that Air Canada is the only air carrier in the world that is subject to the remedy provided by the OLA and that it would be illogical to conclude that the signatory countries and Canada in particular wanted to implicitly [TRANSLATION] “achieve uniformity” of the official language rules that apply only to Air Canada.

[60] In the alternative, the Commissioner submits that if there is a conflict between the Montréal Convention and the OLA, the latter must prevail. His argument is based on the OLA's quasi-constitutional status and on subsection 82(1) of this statute. Contrary to Air Canada, the Commissioner submits that there was no need for subsection 82(1) of the OLA to specify that the remedy provided at Part X [ss. 76–81] of the OLA must prevail; this flows implicitly from the incidental nature of the remedy. The Commissioner submits that the OLA contains two categories of provisions: the first being substantive provisions that impose duties and the second, provisions setting out procedural avenues available in the event of a breach. Parliament chose to give precedence to certain provisions imposing duties, and the remedy set out at subsection 77(1) is purely incidental in nature. The Commissioner submits that it would be absurd to assume that the Parliament legislator wanted

ne limite nullement le pouvoir réparateur de la Cour prévu au paragraphe 77(4) de la LLO.

[59] Il soutient, dans un premier temps, qu'il n'y a pas conflit entre la Convention de Montréal et la LLO puisqu'elles ont des champs d'application respectifs complètement différents. Il soutient que la Convention de Montréal vise le transport aérien international et consacre des règles de responsabilité dans des situations précises qui n'ont aucun rapport avec la LLO et que le mécanisme de réclamation et d'indemnisation « en cas de mort ou de lésion » résultant d'un « accident » n'est tout simplement pas pertinent en ce qui concerne l'application de la LLO, qui porte sur le respect des langues officielles au Canada. Le commissaire soutient que la Convention vise l'uniformisation des règles d'indemnisation: les mêmes règles doivent s'appliquer dans tous les pays signataires, pour des situations similaires. Il prétend que l'expression de « toute autre cause » que l'on retrouve à l'article 29 de la Convention de Montréal, doit s'entendre de toute autre cause de même nature. Or, il soutient qu'Air Canada est le seul transporteur aérien au monde à être assujéti au recours prévu par la LLO et qu'il serait illogique de conclure que les États signataires, plus particulièrement le Canada, ont voulu « uniformiser » les règles en matière de langues officielles qui visent uniquement Air Canada.

[60] Subsidièrement, le commissaire soutient que s'il y a un conflit entre la Convention de Montréal et la LLO, c'est la LLO qui doit primer. Sa thèse est fondée sur la nature quasi constitutionnelle de la LLO et sur le paragraphe 82(1) de cette loi. Contrairement à Air Canada, le commissaire soutient que le paragraphe 82(1) de la LLO n'avait pas à préciser que le recours prévu à la partie X [art. 76 à 81] de la LLO doit primer; cela découle implicitement de son caractère accessoire aux règles de fond dont il permet la mise en œuvre. Le commissaire fait valoir que la LLO définit deux catégories de dispositions: les dispositions de fond qui imposent des obligations et les dispositions qui prévoient les voies de recours qui sont ouvertes en cas de manquement. Le législateur a choisi d'accorder la prépondérance à certaines dispositions de fond et le recours prévu au paragraphe 77(1) est de nature purement accessoire. Le commissaire soutient qu'il serait absurde de supposer

to impose the primacy of the language rights set out at Part IV of the OLA without ensuring that those rights could be enforced by effective remedies. That would have the effect of rendering the primacy of Part IV of the OLA, set out at subsection 82(1) of that statute, illusory.

[61] For my part, I consider, on the following grounds, that there is a conflict between subsection 77(4) of the OLA and the Montréal Convention.

[62] I have already discussed the interpretation of subsection 77(4) of the OLA in the section above. It commands a broad and liberal interpretation, and damages are undeniably among the remedies available under subsection 77(4) of the OLA.

[63] Let us now examine the ambit of the Montréal Convention.

[64] The Montréal Convention was incorporated into the domestic law of Canada through the *Carriage by Air Act*, and, since it is an international agreement, it should be interpreted, in the light of the case law developed in the signatory countries, in accordance with the principles of interpretation applicable to international agreements.

[65] In their treatise on the liability of international air carriers and the Montréal Convention,⁷ Paul Stephen Dempsey and Michael Milde summarize the principles of interpretation of the Montréal Convention as follows, at pages 45 and 47:

The 1999 Montreal Convention [M99] is an international multilateral treaty and its construction and interpretation must be governed, *inter alia*, by the international law of treaties; the law of treaties has been codified in the 1968 UN Vienna Convention on the Law of Treaties. Since the fundamental provisions of the Vienna Convention codify the customary international of treaties, the Convention is, in principle, applicable, even for States that have not ratified it. [Footnote omitted.]

...

⁷ Paul Stephen Dempsey and Michael Milde, *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999* (Montréal: McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005).

que le législateur ait voulu imposer la primauté des droits linguistiques prévus à la partie IV de la LLO sans assurer que ces droits puissent être assortis de sanctions efficaces. Cela aurait pour effet de rendre illusoire la primauté de la partie IV de la LLO, prévue au paragraphe 82(1).

[61] Je considère pour ma part qu'il y a un conflit entre le paragraphe 77(4) de la LLO et la Convention de Montréal, et ce, pour les motifs qui suivent.

[62] J'ai déjà discuté de l'interprétation du paragraphe 77(4) de la LLO dans la section précédente. Ce paragraphe doit recevoir une interprétation libérale et les dommages-intérêts constituent l'une des mesures de réparation envisageables.

[63] Examinons maintenant la portée de la Convention de Montréal.

[64] La Convention de Montréal a été intégrée au droit interne canadien par la *Loi sur le transport aérien*, et, comme il s'agit d'un traité international, il y a lieu de l'interpréter selon les principes d'interprétation applicables aux traités internationaux, et ce, à la lumière de la jurisprudence développée dans les pays signataires.

[65] Dans leur traité sur la responsabilité des transporteurs aériens internationaux et la Convention de Montréal⁷, Paul Stephen Dempsey et Michael Milde, résumant comme suit les principes d'interprétation de la Convention de Montréal, aux pages 45 et 47 :

[TRADUCTION] La Convention de Montréal de 1999 [M99] est un traité multilatéral international et son interprétation est régie, notamment, par le droit international des traités. En 1968, on a codifié le droit des traités dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (Nations Unies). Étant donné que les principales dispositions de la Convention de Vienne codifient le droit international coutumier en matière de traités, en principe, cette dernière est applicable à tous les États, même à ceux qui ne l'ont pas ratifiée. [Renvoi omis.]

[...]

⁷ Paul Stephen Dempsey et Michael Milde, *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999* (Montréal : McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005).

The provisions of the Vienna Convention on the Law of Treaties reflect the common national principles of the interpretation of the legal norms - grammatical interpretation (ordinary meaning of the words), logical interpretation (in the context of the legal source) and teleological interpretation (in the light of the aim and purpose of the legal source). Article 32 of the Vienna Convention recognizes also the historic interpretation (preparatory work) as a supplementary means of interpretation.

[66] Professor Sullivan⁸ made the following observations on the interpretation of international agreements incorporated into domestic law:

When an international convention is incorporated, in whole or in part, it acquires the status and force of domestic legislation without being changed in any way. Although it becomes part of domestic legislation, it retains its identity as an instrument of international law and thus carries its international law baggage with it. In interpreting an incorporated convention, the court appropriately applies international law principles of interpretation, looks to international law materials and relies on interpretations of the incorporated law by international courts as well as courts in other jurisdictions.

[67] At first glance, I am tempted to accept the Commissioner's argument that the Montréal Convention cannot apply in this case because it concerns situations that are totally foreign to the ambit of the OLA and is in no way concerned with breaches of that statute. The characteristic of a convention whose purpose is to achieve uniformity of liability and compensation rules is that it applies in circumstances that are likely, if they were to occur in the various signatory countries, to be governed by different legal rules and therefore lead to different results depending on where the event giving rise to liability takes place. The purpose of such a convention is to avoid inconsistencies and contradictions. Therefore, the ambit of the international convention must, in my opinion, be defined by what is common to all of the signatory countries; the aim is to avoid, with regard to certain events and situations, different legal consequences from one signatory country to the next.

⁸ Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), p. 550.

Les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'harmonisent avec les principes reconnus en droit interne en matière d'interprétation des lois : l'interprétation grammaticale (le sens ordinaire des mots), l'interprétation logique (à partir du contexte de la loi) et l'interprétation téléologique (fondée sur l'objet de la loi). L'article 32 de la Convention de Vienne reconnaît également l'interprétation historique (travaux préparatoires) comme moyen complémentaire d'interprétation.

[66] M^{me} Sullivan⁸ fait les observations suivantes au sujet de l'interprétation du traité international incorporé au droit interne :

[TRADUCTION] Lorsqu'une convention internationale est incorporée, en tout ou en partie, elle acquiert le même statut que le droit interne et a force de loi sans subir aucune modification. Même si elle fait partie du droit interne, elle garde son identité à titre d'instrument du droit international et, par conséquent, conserve son caractère international. Lors de l'interprétation d'une convention qui a été incorporée, le tribunal applique comme il se doit les principes d'interprétation du droit international, il examine des documents de droit international et il se fonde sur les interprétations données à cette convention par des tribunaux internationaux ou des tribunaux dans d'autres juridictions.

[67] Je suis tentée, à première vue, de retenir la thèse du commissaire selon laquelle la Convention de Montréal ne peut jouer en l'espèce puisqu'elle vise des situations, des causes d'action totalement étrangères au champ d'application de la LLO et que le propre d'une convention dont l'objet est l'unification des règles de responsabilité et d'indemnisation est de s'appliquer dans des circonstances qui sont susceptibles, si elles se produisent dans les divers pays signataires, d'être régies par des règles de droit différentes et de donner lieu à des issues différentes selon le lieu où le fait générateur de responsabilité se produit. L'objectif d'une telle convention est d'éviter les incohérences et les contradictions. La portée de la convention internationale doit toutefois, à mon sens, être circonscrite par ce qui est « commun » à l'ensemble des pays signataires; il s'agit d'éviter, en ce qui concerne certains faits et situations, des conséquences juridiques différentes d'un pays signataire à l'autre.

⁸ Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008), p. 550.

[68] In *Sidhu v. British Airways*, [1997] 1 All E.R. 193 (*Sidhu*), which is the authority on the interpretation of the Warsaw Convention, the House of Lords commented as follows on the purpose of the Convention (at pages 212–213):

I believe that the answer to the question raised in the present case is to be found in the objects and structure of the convention. The language used and the subject matter with which it deals demonstrate that what was sought to be achieved was a uniform international code, which could be applied by the courts of all the High Contracting Parties without reference to the rules of their own domestic law. The convention does not purport to deal with all matters relating to contracts of international carriage by air. But in those areas with which it deals—and the liability of the carrier is one of them—the code is intended to be uniform and to be exclusive also of any resort to the rules of domestic law.

...

The conclusion must be therefore that any remedy is excluded by the convention, as the set of uniform rules does not provide for it. The domestic courts are not free to provide a remedy according to their own law, because to do this would be to undermine the convention. It would lead to the setting alongside the convention of an entirely different set of rules which would distort the operation of the whole scheme.

[69] The purpose of the Convention was also discussed by the Supreme Court of the United States in *El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng*, 525 U.S. 155 (2d Cir. 1999) (*Tseng*), another leading authority on the interpretation of the Warsaw Convention and the Montréal Convention. The Court commented as follows [at page 169]:

The cardinal purpose of the Warsaw Convention, we have observed is to “achieve [**672] uniformity of rules governing claims arising from international air transportation.”

[70] It is clear that the Montréal Convention does not impose linguistic duties. Air Canada is the only carrier subject to the OLA, and the matters that this legislation addresses are unrelated, as such, to international carriage and also do not concern the other countries that are signatories to the Convention. Therefore, I am tempted to conclude that, given the scope of Article 29, this

[68] Dans l’arrêt *Sidhu v. British Airways*, [1997] 1 All E.R. 193 (*Sidhu*), qui fait autorité en matière d’interprétation de la Convention de Varsovie, la Chambre des lords a fait les observations suivantes quant à l’objet de la Convention (aux pages 212 et 213) :

[TRADUCTION] À mon avis, la réponse à la question soulevée en l’espèce se trouve dans l’objet et la structure de la Convention. En effet, la terminologie qu’elle utilise et l’objet qu’elle vise démontrent que cette convention visait à mettre en place un code international uniforme pouvant être appliqué par les tribunaux de toutes les hautes parties contractantes, indépendamment des règles de droit interne. La Convention ne porte pas sur toutes les questions relatives aux contrats de transport aérien international. Cependant, en ce qui a trait aux matières que ce code régit, et la responsabilité du transporteur en est une, il se veut d’application uniforme, indépendamment de toute règle de droit interne.

[...]

Il faut donc conclure que la Convention exclut tout recours, étant donné que l’ensemble de règles uniformes n’en prévoient pas. Il n’est pas loisible aux tribunaux nationaux de permettre un recours en vertu du droit interne, car cela aurait pour effet de porter atteinte à la Convention. En effet, une telle pratique aurait pour effet d’établir, parallèlement à la Convention, un autre ensemble de règles différentes qui auraient pour effet de miner le fonctionnement de l’ensemble du régime.

[69] L’objet de la Convention a également été discuté par la Cour suprême des États-Unis dans l’arrêt *El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng*, 525 U.S. 155 (2d Cir. 1999) (*Tseng*) lequel fait aussi autorité en ce qui concerne l’interprétation de la Convention de Varsovie et de la Convention de Montréal. La Cour a fait les observations suivantes [à la page 169] :

[TRADUCTION] Comme nous l’avons observé, l’objet principal de la Convention de Varsovie est « l’institution [**672] de règles uniformes encadrant les réclamations découlant du transport aérien international. »

[70] Il est évident que la Convention de Montréal n’impose pas d’obligations en matière linguistique. Air Canada est le seul transporteur assujéti à la LLO et les questions visées par ce texte n’ont rien à voir, en soi, avec le transport international et elles ne concernent pas non plus les autres pays signataires de la Convention. Je suis donc tentée de conclure que, vu la portée de

provision does not exclude remedies based on causes of action that are foreign to the purpose and ambit of the Convention.

[71] However, I cannot disregard the case law pertaining to the scope of the Warsaw Convention and the Montréal Convention.

[72] In *Sidhu*, above, the House of Lords adopted a very broad interpretation of Article 24 of the Warsaw Convention by excluding any possibility of compensation for grounds not set out in the Convention. In that case, passengers had instituted an action against British Airways and were seeking damages for bodily injuries and pain and suffering resulting from their having been taken hostage after the airplane on which they were travelling landed in Kuwait to refuel when the Kuwait War had just begun. The applicants were claiming that British Airways had been negligent. In its discussion of the scope of Articles 17 and 24 of the Convention, the House of Lords made the following comments, at page 207:

The reference in the opening words of art 24(2) to ‘the cases covered by Article 17’ does, of course, invite the question whether art 17 was intended to cover only those cases for which the carrier is liable in damages under that article. The answer to that question may indeed be said to lie at the heart of this case. In my opinion the answer to it is to be found not by an exact analysis of the particular words used but by a consideration of the whole purpose of the article. In its context the purpose seems to me to be to prescribe the circumstances, that is to say, the only circumstances, in which a carrier will be liable in damages to the passenger for claims arising out of his international carriage by air.

The phrase ‘the cases covered by Article 17’ extends therefore to all claims made by the passenger against the carrier arising out of international carriage by air, other than claims for damage to his registered baggage which must be dealt with under art 18 and claims for delay which must be dealt with under art 19. The words ‘however founded’ which appear in art 24(1), and are applied to passenger’s claims by art 24(2), support this approach. The intention seems to be to provide a secure regime, within which the restriction on the carrier’s freedom of contract is to operate. Benefits are given to the passenger in return, but only in clearly defined circumstances

l’article 29, cette disposition n’écarte pas les recours fondés sur des causes d’action qui sont étrangères à l’objet et au champ d’application de la Convention.

[71] Je ne saurais toutefois faire abstraction de la jurisprudence qui s’est prononcée sur la portée de la Convention de Varsovie et celle de Montréal.

[72] Par l’arrêt *Sidhu*, précité, la Chambre des lords a retenu une interprétation très large de l’article 24 de la Convention de Varsovie en excluant toute possibilité d’indemnisation pour des causes d’action non prévues par la Convention. Dans cette affaire, des passagers avaient intenté une action contre British Airways et lui réclamaient des dommages physiques et moraux résultant d’une prise d’otage dont ils avaient été victimes après que l’avion à bord duquel ils voyageaient eut atterri au Koweït pour faire le plein de carburant alors que la guerre du Koweït venait d’être déclenchée. Les demandeurs invoquaient la négligence de British Airways. Alors qu’elle discutait de la portée des articles 17 et 24 de la Convention, la Chambre des lords s’est exprimée comme suit, à la page 207 :

[TRADUCTION] En raison des termes liminaires du paragraphe 24(2), qui se lisent comme suit : « [L]es cas prévus à l’article 17 », on peut se demander si l’article 17 ne vise que les cas pour lesquels le transporteur est responsable, en vertu de cet article, du dommage survenu. La réponse à cette question se trouve peut être au cœur de la présente affaire. À mon avis, on ne trouvera pas la réponse en faisant une analyse précise des termes utilisés, mais plutôt en examinant l’objet de l’article. Dans le contexte, selon moi, l’objet de cette disposition semble être de prévoir les circonstances, c’est à dire les seules circonstances, dans lesquelles le transporteur est responsable du dommage survenu, à l’égard de passagers, à la suite de réclamations découlant de ses activités de transport aérien international.

L’expression « les cas prévus à l’article 17 » vise donc toutes les réclamations des passagers à l’encontre du transporteur qui découlent du transport aérien international, à l’exclusion des réclamations pour le dommage causé à des bagages enregistrés, lesquelles sont visées à l’article 18, et des réclamations résultant d’un retard, lesquelles sont visées par l’article 19. L’expression « à quelque titre que ce soit » au paragraphe 24(1), laquelle vise les réclamations des passagers prévues au paragraphe 24(2), va dans ce sens. Il semble que l’intention soit d’offrir un régime arrêté à l’intérieur duquel s’appliquent les limites à la liberté contractuelle du transporteur. En

to which the limits of liability set out by the convention are to apply. To permit exceptions, whereby a passenger could sue outwith the convention for losses sustained in the course of international carriage by air, would distort the whole system, even in cases for which the convention did not create any liability on the part of the carrier. Thus, the purpose is to ensure that, in all questions relating to the carrier's liability, it is the provisions of the convention which apply and that the passenger does not have access to any other remedies, whether under the common law or otherwise, which may be available within the particular country where he chooses to raise his action. The carrier does not need to make provision for the risk of being subjected to such remedies, because the whole matter is regulated by the convention. [Emphasis added.]

[73] The Supreme Court of the United States followed that case law in deciding the scope of the Convention in *Tseng*, above. In that case, the Court ruled that a passenger could not institute an action in damages following a search to which he had been subjected in an airport because that claim did not meet the parameters of the Warsaw Convention. The U.S. Second Circuit Court of Appeal, in *King v. American Airlines, Inc.*, 284 F.3d 352 (2002) (available on QL), for its part, interpreted the Convention as excluding all possibility of a remedy for discriminatory actions by the air carrier's employees when they occurred during international carriage. In *Carey v. United Airlines*, 255 F.3d 1044 (2001) (available on QL), the U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit, ruled to the same effect regarding an action in damages following an incident between a flight attendant and a passenger.

[74] The Canadian case law has been developed mainly in the context of situations in which events giving rise to liability could have been considered under the Warsaw Convention or the Montréal Convention, but in which the types of damage claimed, among others pain and suffering or psychological damage, were not compensable under the convention. By and large, the case law holds that is exclusive the compensation scheme set out under the Warsaw Convention or the scheme provided for by the Montréal Convention; it therefore

revanche, des avantages sont conférés aux passagers, mais seulement dans des circonstances bien définies auxquelles s'appliquent les limites à la responsabilité prévues par la Convention. Autoriser des exceptions et donc permettre au passager de poursuivre le transporteur en dehors du cadre de la Convention relativement à des pertes survenues au cours d'un transport aérien international, aurait pour effet de miner l'ensemble du système, même dans des cas où la Convention n'aurait pas prévu la responsabilité du transporteur. En ce qui trait à l'ensemble des questions relatives à la responsabilité du transporteur, l'objet de la Convention est de veiller à ce que seules les dispositions de la Convention s'appliquent et à ce que les passagers ne puissent tenter d'autres recours, en vertu de la common law ou autrement, dans l'État où ils choisissent d'intenter l'action. Le transporteur n'a donc pas à prendre de dispositions particulières de crainte de faire l'objet de tels recours, car toutes ces questions sont régies par la Convention. [Je souligne.]

[73] La Cour suprême des États-Unis a suivi cette jurisprudence quant à la portée de la Convention par l'arrêt *Tseng*, précité. Elle a alors statué qu'un passager ne pouvait pas intenter un recours en dommages-intérêts suite à une fouille à laquelle il avait été assujéti dans un aéroport parce que la réclamation n'entraînait pas dans les paramètres de la Convention de Varsovie. La U.S. Second Circuit Court of Appeal dans l'arrêt *King v. American Airlines, Inc.*, 284 F.3d 352 (2002) (disponible sur QL) a, pour sa part, interprété la Convention comme excluant toute possibilité de recours quant à des actes discriminatoires commis par des employés du transporteur aérien lorsqu'ils se sont produits au cours d'un transport international. La U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit, par la décision *Carey v. United Airlines*, 255 F.3d 1044 (2001) (disponible sur QL), s'est prononcée dans le même sens à l'égard d'une action en dommages-intérêts intentée suite à un incident survenu entre un agent de bord et un passager.

[74] La jurisprudence canadienne, quant à elle, a surtout été développée à l'occasion d'affaires mettant en cause des situations où les faits générateurs de responsabilité auraient pu être envisagés dans le cadre de la Convention de Varsovie ou de Montréal, mais où les types de préjudices invoqués, notamment un préjudice moral ou psychologique, n'étaient pas susceptibles d'indemnisation au sens de la convention. La jurisprudence s'est prononcée largement en faveur de l'exclusivité du régime d'indemnisation prévu par la

excludes the exercise of all other remedies (*Simard c. Air Canada*, 2007 QCCS 4452; *Chau v. Delta Air Lines Inc.* (2003), 67 O.R. (3d) 108 (Sup. Ct.) (available on CanLII); *Plourde v. Service aérien FBO inc. (Skyservice)*, 2007 QCCA 739 (available on CanLII); *Walton v. Mytravel Canada Holdings Inc.*, 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253; *Connaught Laboratories Ltd. v. British Airways* (2002), 61 O.R. (3d) 204 (Sup. Ct.)).

[75] The liberal interpretation given to the Warsaw and Montréal Conventions leads me to acknowledge the very broad ambit of the Montréal Convention, which comes into play once an incident or a situation occurs during international carriage and sets out, in a limited way, the causes of action which may give rise to compensation and the compensable types of damage.

[76] Since I feel bound by the case law, despite my reservations, I conclude therefore that there is a conflict between the Montréal Convention and the Court's remedial power set out at subsection 77(4) of the OLA.

[77] Moreover, it does not seem possible to me to reconcile the two instruments. If I were to conclude that subsection 77(4) of the OLA excludes the award of damages when the violation occurs during an international flight, this would weaken the OLA considerably. I am also of the opinion that in interpreting the Montréal Convention as allowing compensation on the basis of a cause of action which is not contemplated by the Convention, I would depart from the Canadian and international case law.

[78] Having concluded that there is a conflict between the two instruments, I must now determine which, subsection 77(4) of the OLA or the Montréal Convention, must prevail. In his doctrinal work, Professor Pierre-André Côté⁹ comments as follows:

Convention de Varsovie ou de celui prévu par la Convention de Montréal; elle exclut donc l'exercice de toute autre voie de recours (*Simard c. Air Canada*, 2007 QCCS 4452; *Chau v. Delta Air Lines Inc.* (2003), 67 O.R. (3d) 108 (C.S.) (disponible sur CanLII); *Plourde c. Service aérien FBO inc. (Skyservice)*, 2007 QCCA 739 (disponible sur CanLII); *Walton v. Mytravel Canada Holdings Inc.*, 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253; *Connaught Laboratories Ltd. v. British Airways* (2002), 61 O.R. (3d) 204 (C.S.)).

[75] L'interprétation libérale qui a été donnée aux conventions de Varsovie et de Montréal m'amène à reconnaître la très large portée de la Convention de Montréal, laquelle joue dès lors qu'un incident ou une situation survient au cours d'un transport international et qui énonce de façon limitative les causes d'action qui peuvent donner lieu à une indemnisation et les préjudices indemnissables.

[76] Malgré mes réserves, je suis d'avis que je dois m'incliner devant la jurisprudence; je conclus donc qu'il y a un conflit entre la Convention de Montréal et le pouvoir réparateur de la Cour prévu au paragraphe 77(4) de la LLO.

[77] De surcroît, je considère qu'il n'est pas possible de concilier ces deux textes. Conclure que le paragraphe 77(4) de la LLO exclut l'octroi de dommages-intérêts lorsque la violation de celle-ci se produit lors d'un vol international affaiblirait considérablement les droits garantis par la LLO. Je considère d'autre part qu'interpréter la Convention de Montréal comme permettant une indemnisation fondée sur une cause d'action qui n'est pas prévue par la Convention irait à l'encontre de la jurisprudence canadienne et internationale.

[78] Ayant conclu qu'il y a un conflit entre les deux textes, je dois maintenant rechercher lequel, du paragraphe 77(4) de la LLO ou de la Convention de Montréal, doit primer. Le professeur Pierre-André Côté⁹ traite ainsi du sujet :

⁹ Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011), pp. 382, 385.

⁹ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd. (Montréal : Thémis, 2009), pp. 414, 416.

Because the legislature is aware of the potential for conflict, it sometimes adopts explicit rules establishing an order of priority between different enactments.

...

If the legislature has not expressly enacted a formal hierarchy, the only choice is to employ the usual rules of interpretation to determine which laws have implicitly been given precedence.

[79] In this case, two instruments of higher rank and two principles of interpretation are at issue: the presumption of conformity with international law and the primacy of quasi-constitutional enactments.

[80] Professor Sullivan¹⁰ describes these two principles as follows:

Special status of human rights legislation. Since the Supreme Court of Canada's decision in *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink*, legislation enacted to protect human rights has been recognized as having a quasi-constitutional status. This has several implications.

- (1) Human rights legislation is given a liberal and purposive interpretation. Protected rights receive broad interpretation, while exceptions and defenses are narrowly construed.
- (2) In responding to general terms and concepts, the approach is organic and flexible. The key provisions of the legislation are adapted not only to changing social conditions but also to evolving conceptions of human rights.
- (3) In case of conflict or inconsistency with other types of legislation, the human rights legislation prevails regardless of which was enacted first.

...

Governing principle. Although international law is not binding on Canadian legislatures, it is presumed that legislation

¹⁰ *Sullivan on the Construction of Statutes*, supra note 8, at pp. 497, 538–539.

1325. Conscient de la possibilité de conflits entre les lois qu'il adopte, le législateur a pu formuler expressément des règles de solution qui permettront d'établir la priorité d'une loi sur une autre.

[...]

1334. À défaut de dispositions expresses sur la hiérarchisation, l'interprète est réduit à rechercher, à l'aide des règles ordinaires d'interprétation, celle des lois que le législateur a entendu faire prédominer.

[79] En l'espèce, sont en cause deux textes de niveau supérieur et deux principes d'interprétation : la présomption de conformité au droit international et la primauté des lois quasi constitutionnelles.

[80] Le professeur Sullivan¹⁰ énonce comme suit ces deux principes :

[TRADUCTION] **Un statut spécial pour les lois en matière de droits de la personne.** Depuis l'arrêt *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink* de la Cour suprême du Canada, il est reconnu que les lois visant la protection des droits de la personne sont de nature quasi constitutionnelle. Cela a plusieurs conséquences.

- 1) Les lois en matière de droits de la personne appellent une interprétation libérale, fondée sur l'objet visé. Les droits protégés reçoivent une interprétation large, alors que les exceptions et les moyens de défense font l'objet d'une interprétation restrictive.
- 2) En ce qui a trait à l'interprétation des termes et des concepts généraux, c'est la méthode organique et souple qui prévaut. Les principales dispositions des lois sont adaptées en fonction non seulement des changements de conditions sociales, mais encore de l'évolution des conceptions en matière de droits de la personne.
- 3) En cas de conflit ou d'incompatibilité avec d'autres types de lois, les lois en matière de droits de la personne prévalent indépendamment de l'ordre dans lequel les lois ont été édictées.

[...]

Principe applicable. Bien que le droit international ne soit pas opposable aux autorités législatives canadiennes, il existe une

¹⁰ *Sullivan on the Construction of Statutes*, supra note 8, aux pp. 497, 538 et 539.

enacted both federally and provincially is meant to comply with international law generally and with Canada's international law obligations in particular.

...

As these authorities indicate, there are two aspects to the presumption of compliance with international law. First, the legislature is presumed to comply with the obligations owed by Canada as a signatory of international instruments and more generally as a member of the international community. In choosing among possible interpretations, therefore, courts avoid an interpretation that would put Canada in breach of its international obligations. Second, the legislature is presumed to respect the values and principles enshrined in international law, both customary and conventional. These constitute a part of the legal context in which legislation is enacted and read. In so far as possible, therefore, an interpretation that reflects these values and principles is preferred. [Footnotes omitted.]

[81] In this case, I am of the opinion that subsection 77(4) of the OLA must prevail over the Montréal Convention, on two main grounds.

[82] First, I am of the view that, in specifying that the provisions of Part IV (subsection 82(1) of the OLA) prevail, Parliament implicitly gave precedence to the remedy provisions by means of which breaches of the duties set out in Part IV of this statute may be enforced. I am of the opinion that there was no need for Parliament to expressly provide for the primacy of the remedy set out at subsection 77(1) because this flows from its incidental nature in respect of the rights it aims to enforce. To rule otherwise would render meaningless the primacy given to the provisions listed at subsection 82(1) of the OLA.

[83] Second, I am of the opinion that in giving precedence to subsection 77(4) of the OLA over the Montréal Convention, the Court is giving effect to the quasi-constitutional status of the OLA without violating Canada's treaty obligations. Giving precedence to the OLA results in a displacement of the Montréal Convention but, in my opinion, this does not compromise Canada's international obligations or undermine

présomption selon laquelle les lois fédérales et les lois provinciales sont élaborées de façon à respecter, de façon générale, le droit international et, plus particulièrement, les obligations du Canada en droit international.

[...]

Comme ces arrêts l'enseignent, la présomption du respect du droit international comporte deux aspects. Premièrement, le législateur est présumé respecter les obligations du Canada en tant que signataire d'instruments internationaux et, plus généralement, en tant que membre de la communauté internationale. Par conséquent, dans le choix des interprétations possibles, la jurisprudence évite d'adopter une interprétation qui soustrairait le Canada à ses obligations internationales. Deuxièmement, le législateur est présumé respecter les valeurs et les principes du droit international, fondés sur le droit coutumier ou conventionnel. Ces deux aspects de la présomption font partie du contexte juridique dans lequel les lois sont édictées et interprétées. Ainsi, dans la mesure du possible, on préférera adopter une interprétation qui respecte ces valeurs et ces principes. [Renvois omis.]

[81] En l'espèce, je suis d'avis que le paragraphe 77(4) de la LLO doit l'emporter sur la Convention de Montréal, et ce, pour deux principaux motifs.

[82] J'estime, dans un premier temps, qu'en faisant primer les dispositions de la partie IV (paragraphe 82(1) de la LLO), le législateur a, de façon implicite, donné préséance aux voies de recours qui permettent de faire sanctionner les manquements aux obligations prévues par la partie IV de la LLO. Je suis d'avis qu'il n'était pas nécessaire que le législateur énonce expressément la primauté du recours prévu par le paragraphe 77(4), puisqu'elle découle de sa nature accessoire aux règles de fond qu'il vise à sanctionner. Conclure autrement équivaldrait à vider de son sens la primauté accordée aux dispositions énumérées au paragraphe 82(1) de la LLO.

[83] Deuxièmement, je suis d'avis qu'en faisant primer le paragraphe 77(4) de la LLO sur la Convention de Montréal, la Cour donne effet à la nature quasi constitutionnelle de la LLO sans que cela se traduise par la violation des obligations conventionnelles du Canada. Faire primer la LLO constitue, certes, une dérogation à la Convention de Montréal, mais je suis d'avis que cela ne compromet pas les obligations

their integrity. The OLA does not apply to any other carrier subject to the Montréal Convention. Furthermore, if Air Canada is subject to the OLA, that is not due to its activities as an international carrier, but its status as an “old” federal institution. Air Canada’s duties as to the official languages do not interest or concern any other signatory country of the Convention. A departure from the Montréal Convention to ensure the efficacy of proceedings aimed at enforcing Air Canada’s duties as to the official languages has no effect on the other signatory countries of the Convention, and does not weaken the Convention or imperil the integrity of the uniform liability regime it enshrines. In this case, this is a very minor circumvention of the Montréal Convention that has no impact on the liability of the other carriers subject to the Convention or on Canada’s treaty obligations; thus, the remedy and penalties set out in the OLA receive their full effect.

(b) *Amount of damages*

[84] The applicants are seeking \$5 000 each for each violation of their language rights. They are thus seeking a total of \$50 000.

[85] Air Canada submits that the applicants did not suffer any compensable damage and should not be awarded damages.

[86] In *Ward*, above, the Supreme Court confirmed that damages could be granted as a remedy under subsection 24(1) of the Charter and defined a test. The first step is to establish that a Charter right has been breached. It was in this case. The applicant must then show that damages are an appropriate and just remedy having regard to the following criteria, which can have a combined effect: compensation for the loss, importance of the right at issue and deterrence. The state (Air Canada in this case) may, for its part, attempt to rebut the appropriate and just nature of the damages on various grounds, such as the availability of other remedies and good governance. If the judge rules that damages are appropriate,

conventionnelles du Canada, ni ne porte atteinte à l’intégrité de celle-ci. La LLO ne vise aucun autre transporteur régi par la Convention de Montréal. D’ailleurs, Air Canada est assujéti à la LLO, non pas en raison de son activité de transporteur international, mais bien en sa qualité « d’ancienne » institution fédérale. Les obligations d’Air Canada en matière de langues officielles n’intéressent ni ne concernent aucun autre pays signataire de la convention. Déroger à la Convention de Montréal pour assurer l’efficacité des recours visant à sanctionner les obligations d’Air Canada en matière de langues officielles n’a aucune incidence sur les autres pays signataires de la convention; la Convention de Montréal n’est pas fragilisée et l’intégrité du régime uniforme de responsabilité qu’elle consacre n’est nullement en péril. En l’occurrence, il s’agit d’une entorse bien mineure à la Convention de Montréal qui n’a aucun impact sur la responsabilité des autres transporteurs assujétis à la Convention ni sur les obligations conventionnelles du Canada; ainsi, on donne plein effet à la voie de recours et aux sanctions prévues par la LLO.

b) *Le montant de dommages-intérêts*

[84] Les demandeurs réclament 5 000 \$ chacun pour chacun des manquements à leur droits linguistiques. Ils réclament donc un total de 50 000 \$.

[85] Air Canada soutient que les demandeurs n’ont pas subi de préjudice indemnisable et qu’il n’y a pas lieu de leur accorder des dommages-intérêts.

[86] Dans l’arrêt *Ward*, précité, la Cour suprême a confirmé que les dommages-intérêts constituaient l’une des mesures de réparation concevables au titre du paragraphe 24(1) de la Charte et elle a formulé une grille d’analyse. La première étape consiste à établir qu’il y a eu violation d’un droit garanti. C’est le cas en l’espèce. Le demandeur doit ensuite démontrer que les dommages-intérêts constituent la mesure réparatrice juste et convenable au regard des critères suivants, qui peuvent avoir un effet conjugué : l’indemnisation du préjudice, l’importance du droit en cause et la dissuasion. L’État (Air Canada en l’espèce) peut, pour sa part, tenter de réfuter le caractère convenable et juste des dommages-intérêts

he or she must then determine the amount. The damages must correspond to the seriousness of the breach and the purposes of damages awarded under subsection 24(1) of the Charter.

[87] In *de Montigny v. Brossard (Succession)*, 2010 SCC 51, [2010] 3 S.C.R. 64 (*de Montigny*), at paragraph 34, the Supreme Court also held that moral prejudice could be compensated without categorizing all its various aspects.

[88] I will therefore follow these principles in this case. First, I reject Air Canada's position that the applicants have suffered no prejudice. While I agree that the prejudice they suffered is not comparable to that arising from a search for example, such as in *Ward*, yet, the applicants' language rights are clearly very important to them and the violation of their rights caused them a moral prejudice, pain and suffering and loss of enjoyment of their vacation. It is also my opinion that awarding damages in this case will serve the purpose of emphasizing the importance of the rights at issue and will have a deterrent effect.

[89] There is always some arbitrariness when it comes to determining the appropriate and just amount of damages to award. In *Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)*, 2006 NWTSC 20 (*Fédération Franco-Ténoise*), at paragraphs 909–919, the Supreme Court of the Northwest Territories reviewed the case law on damages awarded to compensate breaches of constitutional rights and moral damages arising from breaches of constitutional rights. The Court noted that the amounts ranged between \$3 000 and \$10 000 and that in some instances the amounts were essentially symbolic.

[90] In this case, having regard to the three objectives, namely compensation for the harm sustained, general recognition of the importance of the rights at issue and

en invoquant différents facteurs, par exemple la possibilité d'exercer d'autres recours et le bon fonctionnement de l'État. Si le juge estime que les dommages-intérêts sont appropriés, il doit alors en fixer le montant. Les dommages-intérêts doivent correspondre à la gravité de l'atteinte et aux objectifs des dommages-intérêts accordés en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte.

[87] Dans l'arrêt *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64 (*de Montigny*), au paragraphe 34, la Cour suprême enseigne également que le préjudice moral peut être indemnisé sans qu'il soit nécessaire d'en catégoriser toutes les différentes facettes.

[88] Je suivrai donc ces principes en l'espèce. D'abord, je rejette la thèse d'Air Canada selon laquelle les demandeurs n'ont subi aucun préjudice. Je conviens que le préjudice qu'ils ont subi n'est pas comparable à celui qui découle, par exemple, d'une fouille comme c'était le cas dans l'affaire *Ward*, mais il est clair que les droits linguistiques des demandeurs sont très importants pour eux et que la violation de leurs droits leur a causé un préjudice moral, des troubles et inconvénients et la perte de jouissance de leurs vacances. Je suis également d'avis que l'octroi de dommages-intérêts servira à reconnaître l'importance des droits en cause tout en servant l'objet de dissuasion.

[89] Il y a toujours une part d'arbitraire lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de dommages qu'il est convenable et juste d'accorder. Dans la décision *Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada*, 2006 NWTSC 20 (*Fédération franco-ténoise*), aux paragraphes 909 à 919, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a passé en revue la jurisprudence relative aux dommages-intérêts accordés pour indemniser des manquements aux droits constitutionnels et au titre des dommages moraux découlant de la violation des droits constitutionnels. La Cour a constaté que les montants allaient de 3 000 \$ à 10 000 \$ et que, dans certains cas, il s'agissait de montants essentiellement symboliques.

[90] En l'espèce, et en tenant compte des trois objectifs d'indemnisation du préjudice, de reconnaissance de l'importance des droits en cause et de dissuasion,

deterrence, I deem it appropriate and just to order that \$6 000 be paid to each of the applicants, namely \$1 500 for each breach.

j'estime qu'il est juste et convenable d'ordonner le versement de 6 000 \$ à chacun des demandeurs, soit 1 500 \$ pour chaque manquement.

(2) Is it appropriate and just to make institutional orders against Air Canada?

2) Est-il convenable et juste de rendre des ordonnances institutionnelles contre Air Canada?

[91] The applicants submit that Air Canada repeatedly breached its linguistic duties over an extended period and that, therefore, the Court should make institutional orders to force Air Canada to comply with its duties. They ask that the Court order Air Canada to:

[91] Les demandeurs soutiennent qu'Air Canada a manqué à ses obligations linguistiques de façon répétée et sur une longue période et que, par conséquent, la Cour doit rendre des ordonnances institutionnelles pour l'obliger à se conformer à ses obligations. Ils demandent à la Cour d'ordonner à Air Canada de :

- to take all the steps necessary to ensure that the public can communicate with Air Canada and receive all services from it in French, in accordance with Part IV of the OLA, section 10 of the ACPPA and the Regulations; and, without limiting the generality of the foregoing;
- ensure that it has an adequate bilingual capability and takes all the other steps necessary to provide services to the public in French for in-flight services on routes on which there is significant demand for services in French;
- take measures to actively offer service to the public, including making an active offer of services in French by providing signs, notices and other information on services and initiating communication with the public, in accordance with Part IV of the OLA, section 10 of the ACPPA and the Regulations;
- implement an adequate monitoring system and procedures designed to quickly identify, document and quantify potential violations of language rights, which rights are set out in Part IV of the OLA, at section 10 of the ACPPA and in the Regulations;
- ensure that language rights, as described in Part IV of the OLA, at section 10 of the ACPPA and in the Regulations, prevail over any agreement signed by Air Canada and any collective agreements that involve Air Canada.

- prendre toutes les mesures nécessaires afin que le public puisse communiquer avec elle et recevoir tous les services en français, conformément à la partie IV de la LLO, à l'article 10 de la LPPCAC et au Règlement; et sans limiter la généralité de ce qui précède;
- veiller à avoir une capacité bilingue adéquate et à prendre toutes les autres mesures requises pour assurer ses services au public, en français, sur les vols à demande importante de services en français;
- prendre les mesures pour offrir activement ses services au public, notamment en faisant une offre active de services en français, en entrant en communication avec lui ou encore par la signalisation, avis ou documentation conformément à la partie IV de la LLO, à l'article 10 de la LPPCAC et au Règlement;
- mettre en œuvre des procédures et un système de surveillance adéquats permettant de rapidement identifier, documenter et quantifier d'éventuelles violations des droits linguistiques, tel qu'énoncés à la partie IV de la LLO, à l'article 10 de la LPPCAC et au Règlement;
- faire en sorte que les droits linguistiques, tels que décrit à la partie IV de la LLO, à l'article 10 de la LPPCAC et au Règlement, aient préséance sur tout accord signé par la défenderesse et toutes les conventions collectives impliquant celle-ci.

[92] In order to prove their allegation of systemic breaches, the applicants cite section 79 of the OLA, under which the Court may admit as evidence information relating to similar complainants, is engaged.

Evidence relating to similar complaint

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

[93] This Court has ruled on the purpose of section 79 of the OLA on a few occasions and has determined that the purpose of this provision is to allow applicants, or the Commissioner, to argue that the OLA breaches giving rise to recourse may reveal a much larger problem and to allow the Court to consider that larger problem in its assessment of what constitutes an appropriate and just remedy. In *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada*, 1997 CanLII 5843 (F.C.T.D.) (available on QL), Judge Dubé explained the purpose of section 79 of the OLA as follows (at paragraphs 17–19):

This section is one of a kind and does not appear in other similar legislation. Parliament’s intention is clearly to present the courts with a full context. I therefore agree with the Commissioner’s position that the remedy is not limited to certain types of ground services listed in Paul Comeau’s two specific complaints but may apply to all ground services provided by Air Canada at the Halifax airport.

In my view, the purpose of section 79 is to enable the Commissioner to prove to the Court that there is a systemic problem and that it has existed for a number of years. Unless all similar complaints are filed in evidence, the Court cannot assess the scope of the problem and the circumstances of the application.

It is up to the judge presiding at the hearing on the merits of the motion to assess the probative force of all these facts or all this information in the context of more general considerations.

[94] These principles were reiterated by Justice Beaudry in *Thibodeau v. Air Canada*, 2005 FC 1156, [2006] 2 F.C.R. 70 (*Thibodeau I*), and by Justice de Montigny in

[92] Pour prouver leur allégation de manquement de nature systémique, les demandeurs invoquent l’article 79 de la LLO qui rend admissible en preuve les renseignements concernant des plaintes similaires.

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

Preuve — plainte de même nature

[93] Notre Cour s’est prononcée à quelques reprises sur l’objet de l’article 79 de la LLO et elle a statué que cette disposition avait pour objet de permettre au demandeur, ou au commissaire, de faire valoir que les violations à la LLO qui ont donné lieu au recours sont révélatrices d’un problème plus important et de permettre à la Cour de tenir compte du problème global dans son appréciation de ce qui constitue une réparation « convenable et juste ». Dans la décision *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada*, 1997 CanLII 5843 (C.F. 1^{re} inst.) (disponible sur QL), le juge Dubé a expliqué comme suit l’objet de l’article 79 de la LLO (aux paragraphes 17 à 19) :

Cet article est unique en son genre et ne se retrouve pas dans d’autres législations similaires. L’intention du législateur est clairement de présenter un contexte complet au tribunal. J’adopte donc la position du Commissaire à l’effet que le recours n’est pas limité à certains types de services au sol énumérés dans les deux plaintes spécifiques de Paul Comeau, mais qu’il peut viser l’ensemble des services au sol offerts par Air Canada à l’aéroport d’Halifax.

À mon avis, le but de l’article 79 est de permettre au Commissaire de démontrer à la Cour l’existence d’un problème systémique qui persiste depuis un certain nombre d’années. Sans le dépôt en preuve de toutes les plaintes de même nature, la Cour ne pourra pas apprécier l’ampleur du problème et les circonstances du recours.

Libre au juge président l’audition de la requête sur le fond de jauger de la valeur probante de tous ces faits ou renseignements dans le cadre de considérations plus générales.

[94] Ces principes ont été repris par le juge Beaudry dans la décision *Thibodeau c. Air Canada*, 2005 CF 1156, [2006] 2 R.C.F. 70 (*Thibodeau I*) et par le juge de

Lavigne v. Canada Post Corp., 2009 FC 756, 350 F.T.R. 46 (available on CanLII).

[95] The Federal Court of Appeal also interpreted the purpose and scope of section 79 of the OLA in *Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada* (1999), 240 N.R. 390. Judge Décary, writing on behalf of the Court, stated as follows (at paragraphs 13 and 16):

The powers of the Commissioner of Official Languages are unique in that the Act expressly allows him, under section 79, in the context of a court proceeding in relation to a particular instance or case, to file “information relating to any similar complaint”. The proceeding does not cease to be an individual one, in that the complaint in question is the one that is the subject matter of the proceeding, but it was Parliament’s intention that the Court, which, under subsection 77(4), may “grant such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances” (the same language that is found in subsection 24(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms), should be able to have before it an overall view, and thus an idea of the scope of the problem, if a problem exists.

...

The Act itself provides that a particular complaint may serve as the gateway into a federal institution’s system as a whole. This was Parliament’s intention, as a means of giving more teeth to an enactment, the Official Languages Act, which serves as a special tool for the recognition, affirmation and extension of the linguistic rights recognized by the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

[96] In support of their allegation that Air Canada’s breaches of its language duties are systemic, the applicants have adduced various documents, including the Commissioner’s annual reports and, under section 79 of the OLA, investigation reports of the Commissioner relating to similar complaints, the complaints filed by two other individuals and statistics on complaints filed with the Commissioner against Air Canada. I conclude that these documents may be admitted as evidence under section 79 of the OLA.

[97] While it denies that the breaches of its linguistic duties are systemic, Air Canada submits that the applicants lack standing to act in the public interest and allege

Montigny dans la décision *Lavigne c. Société canadienne des postes*, 2009 CF 756 (disponible sur CanLII).

[95] La Cour d’appel fédérale s’est elle aussi prononcée sur l’objet et la portée de l’article 79 de la LLO dans la décision *Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada*, [1999] A.C.F. n° 738 (QL). Le juge Décary s’est exprimé comme suit au nom de la Cour (aux paragraphes 13 et 16) :

Les pouvoirs du commissaire aux langues officielles ont ceci d’unique que la Loi lui permet expressément, de par les termes de l’article 79, de déposer dans le cadre d’un recours judiciaire relatif à une plainte précise « les renseignements portant sur des plaintes de même nature ». Le recours ne cesse pas d’être particulier, en ce que la plainte en litige est celle-là qui fait l’objet du recours, mais le législateur a voulu que la Cour, qui, de par le paragraphe 77(4), peut « accorder la réparation qu’[elle] estime convenable et juste eu égard aux circonstances » (ce sont là les mêmes termes qu’on retrouve au paragraphe 24(1) de la Charte canadienne des droits et libertés), puisse être saisie d’une vue d’ensemble, donc de l’ampleur du problème si problème il y a.

[...]

La Loi elle-même fait en sorte qu’une plainte particulière puisse servir de porte d’entrée dans tout le système d’une institution fédérale. C’est ce qu’a voulu le Parlement, de manière à donner plus de dents encore à une loi, la Loi sur les langues officielles, qui est un instrument privilégié de reconnaissance, d’affirmation et de prolongement des droits linguistiques reconnus par la Charte canadienne des droits et libertés.

[96] À l’appui de leur allégation de violation systématique de la part d’Air Canada de ses obligations linguistiques, les demandeurs ont produit divers documents, notamment des rapports annuels du commissaire et, invoquant l’article 79 de la LLO, des rapports d’enquête du commissaire concernant des plaintes de même nature, des plaintes déposées par deux autres personnes et des statistiques concernant les plaintes déposées contre Air Canada auprès du commissaire. Je conclus que ces documents sont admissibles en preuve aux termes de l’article 79 de la LLO.

[97] Outre qu’elle nie manquer à ses obligations linguistiques de façon systématique, Air Canada soutient que les demandeurs n’ont pas qualité pour agir au nom

systemic breaches and request institutional orders. Air Canada submits that the applicants only have standing for the incidents that directly concern them.

[98] I will deal with this issue first, before discussing the evidence adduced in support of the claim that the breaches are systemic.

[99] In *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607 (available on CanLII), and *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236 (available on CanLII), the Supreme Court confirmed that a court called to exercise its discretion to recognize an applicant's public interest standing has to consider the following three factors:

- 1- The applicant must raise a serious issue; in other words, there must be a real issue;
- 2- The applicant must have a genuine interest in the issue; and
- 3- There must be no other more reasonable and effective way to bring the issue before the courts.

[100] Air Canada submits that the Court should not grant the applicants standing to argue systemic breaches since it would be more effective and reasonable that such remedy be exercised by the Commissioner. Air Canada further submits that the Court should consider judicial economy and emphasizes the Commissioner's memorandum, in which he points out that he is currently carrying out an audit for 2010–2011. Air Canada infers from this that it is not excluded that the Commissioner will institute proceedings according to the outcome of his audit and submits that, in that case, there would be multiple proceedings.

[101] For his part, the Commissioner is of the view that the applicants have as much of an interest as he to file this application and to allege systemic breaches of his duties by Air Canada. He even argues that, in the

de l'intérêt public et alléguer des violations de nature systémique et pour demander des ordonnances de nature institutionnelle. Air Canada soutient que les demandeurs ont qualité pour agir uniquement en ce qui a trait aux incidents qui les concernent directement.

[98] Je me pencherai d'abord sur cette question avant de discuter des éléments de preuve produits au soutien de l'allégation de manquements systémiques.

[99] Dans les arrêts *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607 (disponible sur CanLII) et *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236 (disponible sur CanLII), la Cour suprême a confirmé que les trois critères suivants devaient être appliqués par le juge appelé à reconnaître au demandeur qualité pour agir au nom de l'intérêt public dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire:

- 1- Le demandeur doit soulever une question sérieuse; en d'autres mots, il doit y avoir un vrai litige;
- 2- Le demandeur doit avoir un intérêt véritable dans ce litige; et
- 3- Il ne doit pas y avoir une autre manière plus raisonnable et efficace de saisir les tribunaux de cette question.

[100] Air Canada soutient que la Cour ne doit pas reconnaître aux demandeurs qualité pour invoquer des manquements de nature systémique puisqu'il serait plus efficace et raisonnable qu'un tel recours soit exercé par le commissaire. Air Canada soutient en outre que la Cour doit considérer l'économie des ressources judiciaires et elle insiste sur le mémoire du commissaire dans lequel il précise qu'il mène actuellement une vérification pour les années 2010–2011. Air Canada en infère qu'il n'est pas exclu qu'un recours soit éventuellement engagé par le commissaire à l'issue de sa vérification et soutient que, dans ce cas, il y aurait multiplicité de recours.

[101] Le commissaire estime pour sa part que les demandeurs ont autant intérêt que lui pour former le présent recours et pour alléguer des violations de nature systémique de ses obligations par Air Canada. Il soutient

current context, it is better that it be the applicants who act in the public interest. The Commissioner stated that, in terms of the options available to him, to enforce the OLA, the judicial route, re while important, is only used as a last resort. In addition, he is currently auditing Air Canada and he is of the opinion that it is more appropriate that the applicants act both on their own behalf and in the public interest. The Commissioner insists that, in any event, he is an intervener in this case; if he himself had instituted the proceedings, he would have filed evidence of the same nature as that filed by the applicants.

[102] In *Thibodeau I*, Justice Beaudry granted Mr. Thibodeau, who, in that case, had also instituted proceedings against Air Canada, standing to act on behalf of the public interest. The facts were similar to the ones in the case at bar: Mr. Thibodeau had filed an application against Air Canada in which he alleged that Air Canada and one of its subsidiaries, Air Ontario, had failed to comply with their duties under the OLA. As in the present case, Mr. Thibodeau alleged that Air Canada's breaches were systemic and asked the Court to make similar orders as those sought in the present case. As in this instance, Air Canada argued that Mr. Thibodeau lacked standing to act on behalf of the public and that the Commissioner was in a better position in that respect.

[103] Following the *Finlay* criteria, Justice Beaudry exercised his discretion and granted Mr. Thibodeau standing on behalf of the public interest (at paragraph 79):

In this case there is no doubt that the applicant raises a serious question and that he has a genuine interest in the subject-matter of the application. However, is there some other, more reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the courts? Perhaps the Commissioner could have exercised the remedy herself: English version: "78(1)(a) ... may apply to the Court for a remedy" following the conclusion of her investigation. But, based on my analysis of paragraph 78(1)(a) and subsection 78(2), I think both the complainant (the applicant in this proceeding) and the Commissioner may exercise the remedy under paragraph 78(1)(a). In the present circumstances, using my discretion, I grant the applicant standing on behalf of the public interest.

même qu'il est plus propice, dans le contexte actuel, que ce soit les demandeurs qui agissent au nom de l'intérêt public. Le commissaire a signalé que, parmi les voies dont il dispose pour assurer le respect de la LLO, la voie judiciaire, bien qu'importante, n'est utilisée qu'en dernier recours. De plus, il procède actuellement à une vérification d'Air Canada et il estime qu'il est plus opportun que les demandeurs agissent à la fois en leur nom et au nom de l'intérêt public. Le commissaire insiste sur le fait que, de toute manière, il est intervenant en l'espèce et que s'il avait lui-même engagé la présente procédure, il aurait versé au dossier des éléments de preuve de même nature que ceux versés par les demandeurs.

[102] Dans l'affaire *Thibodeau I*, le juge Beaudry a reconnu à M. Thibodeau, qui avait intenté un premier recours contre Air Canada, qualité pour agir dans l'intérêt public. Les faits étaient analogues à ceux de la présente affaire : M. Thibodeau avait intenté un recours contre Air Canada par lequel il alléguait qu'Air Canada et l'une de ses filiales, Air Ontario, n'avaient pas respecté les obligations imposées par la LLO. Tout comme en l'espèce, M. Thibodeau alléguait des manquements de nature systémique de la part d'Air Canada et il demandait à la Cour de rendre des ordonnances institutionnelles. Tout comme en l'espèce, Air Canada soutenait que M. Thibodeau n'avait pas qualité pour agir au nom de l'intérêt public au motif que le commissaire était mieux placé à cet égard.

[103] Suivant les critères consacrés dans l'arrêt *Finlay*, le juge Beaudry a exercé son pouvoir discrétionnaire et reconnu à M. Thibodeau qualité pour agir au nom de l'intérêt public (au paragraphe 79) :

En l'espèce, il n'y a aucun doute que le demandeur soulève une question sérieuse et qu'il possède un intérêt véritable dans l'objet de la demande. Cependant, y a-t-il une autre manière plus raisonnable et efficace de saisir les tribunaux de cette question? Peut-être, la Commissaire aurait pu exercer elle-même le recours, version anglaise « 78(1)(a) ... may apply to the Court for a remedy » à la suite de la conclusion de son enquête. Mais, en analysant l'alinéa 78(1)(a) et le paragraphe 78(2), je crois que le plaignant (le demandeur dans la présente instance) ainsi que la Commissaire peuvent exercer les recours prévus à l'alinéa 78(1)(a). Dans les circonstances actuelles, en utilisant ma discrétion, j'accorde au demandeur la qualité d'agir au nom de l'intérêt public.

[104] I agree with Justice Beaudry; his remarks are entirely relevant in this case. There is no doubt that the applicants are raising serious issues and that they have an interest in the subject-matter of their application. Moreover, subsection 77(1) of the OLA clearly provides that the remedy is available to any person who has made a complaint to the Commissioner, and section 79, according to which the Court may admit in evidence information relating to any similar complaint under the OLA, makes no distinction as to the identity of the applicant. Parliament did not restrict the admissibility in evidence of such information only to cases where the remedy is applied for by the Commissioner. It is inconceivable that Parliament would grant applicants other than the Commissioner the possibility to file information on similar complaints and then deprive the same applicants of the standing required to present it before the Court. In enacting section 79, Parliament wanted to allow both the Commissioner and applicants who meet the conditions of subsection 77(1) to raise systemic problems and to adduce in evidence information in support of such allegations.

[105] In this case, the Commissioner stated that if he had instituted the present proceeding, he would have filed the same evidence as Mr. Thibodeau; in fact, much of the evidence was sent to Mr. Thibodeau for the purposes of this proceeding under paragraph 73(b) of the OLA.

[106] Lastly, I conclude that Air Canada's position that there would potentially be multiple proceedings should the Commissioner decide to turn to the Court according to the outcome of his audit is speculation. In the exercise of my discretion, I therefore find that the applicants have public interest standing.

[107] I will now move on to the allegations that Air Canada's breaches of its language duties are systemic.

[108] In support of their allegation that there is a systemic problem, the applicants adduced several items of evidence which I shall review.

[104] J'abonde dans le sens du juge Beaudry; ses observations sont entièrement pertinentes en l'espèce. Il ne fait aucun doute que les demandeurs soulèvent des questions sérieuses et qu'ils ont un intérêt quant à l'objet de la demande. De plus, le paragraphe 77(1) de la LLO dispose clairement que le recours est ouvert à toute personne qui a saisi le commissaire et l'article 79, selon lequel sont recevables en preuve les renseignements portant sur des plaintes de même nature, n'opère pas de distinction selon l'identité du demandeur. Le législateur n'a pas limité l'admissibilité en preuve de tels renseignements uniquement lorsque le recours est exercé par le commissaire. On ne peut concevoir que le législateur accorde à un demandeur autre que le commissaire la possibilité de produire des renseignements portant sur des plaintes de même nature pour le priver ensuite de la qualité requise pour les faire valoir devant la justice. En adoptant l'article 79, le législateur a voulu permettre tant au commissaire qu'au demandeur qui réunit les conditions du paragraphe 77(1), d'invoquer des problèmes de nature systémique et de produire en preuve des renseignements au soutien de telles allégations.

[105] En l'espèce, le commissaire a déclaré que s'il avait lui-même engagé la présente procédure, il aurait produit les mêmes éléments de preuve que M. Thibodeau; d'ailleurs, une bonne partie des éléments de preuve en cause ont été transmis à M. Thibodeau aux fins de la présente procédure en vertu de l'alinéa 73b) de la LLO.

[106] Enfin, je conclus que la thèse d'Air Canada selon laquelle il y aurait éventuellement multiplicité de recours si le commissaire décidait de s'adresser aux tribunaux à l'issue de sa vérification est hypothétique. En vertu de mon pouvoir discrétionnaire, je conclus donc que les demandeurs ont qualité pour agir dans l'intérêt public.

[107] Passons maintenant aux allégations de violations systémiques des obligations linguistiques d'Air Canada.

[108] À l'appui de leur allégation de problème systémique, les demandeurs ont produit plusieurs éléments de preuve que je passerai en revue.

(i) Complaint filed against Air Canada by Mr. Thibodeau in 2002

[109] The applicants have filed a similar complaint as that filed by Mr. Thibodeau against Air Canada in 2002 concerning the lack of service in French on a flight operated by Air Ontario, then an Air Canada subsidiary, and adduced a number of documents in the course of that proceeding, the outcome of which was *Thibodeau I*; *Thibodeau v. Air Canada*, 2005 FC 1621, 284 F.T.R. 79; and *Air Canada v. Thibodeau*, 2007 FCA 115, 375 N.R. 195. The applicants submit that, even though they were successful, Air Canada has again violated their language rights, nine years later. In their view, this is an indication that the problems that existed in 2002 have still not been resolved.

(ii) The complaints filed by Member of Parliament Yvon Godin

[110] The applicants obtained federal Member of Parliament Yvon Godin's written authorization to adduce both the complaints he filed with the Commissioner against Air Canada and the Commissioner's report concerning these complaints. The complaints and the reports contain the following information:

Complaint	Commissioner's Report
Complaint filed on March 20, 2001: Written safety instruction on the plane not translated into French.	Report dated March 30, 2004: Complaint valid; undertaking by Air Canada to change signage in its Boeings.
Complaint filed on May 9, 2001: Lack of service in French on an Air Ontario flight between Ottawa and Montréal on May 4, 2001, and passenger baggage announcement made in English only at the Montréal airport.	Investigation interrupted because of Air Ontario going out of business. Investigation of passenger announcement made at airport inconclusive, but Air Canada undertook to implement corrective action.
Problem reported to Commissioner and Air Canada on March 4, 2002: Air Canada flight attendants complained because they were to give	

i) Le recours intenté contre Air Canada par M. Thibodeau en 2002

[109] Les demandeurs ont produit des documents ayant trait à une plainte déposée par M. Thibodeau contre Air Canada en 2002 relativement à l'absence de service en français à bord d'un vol d'Air Ontario, alors filiale d'Air Canada, et qui a abouti aux décisions *Thibodeau I*, *Thibodeau c. Air Canada*, 2005 CF 1621 et l'arrêt *Air Canada c. Thibodeau*, 2007 CAF 115. Les demandeurs soutiennent que, même s'ils ont eu alors gain de cause, leurs droits linguistiques sont à nouveau violés par Air Canada, neuf ans plus tard. Voilà, selon eux, une indication que les problèmes qui existaient en 2002 ne sont toujours pas réglés.

ii) Les plaintes déposées par le député Yvon Godin

[110] Les demandeurs ont obtenu l'autorisation écrite d'Yvon Godin, député fédéral, de produire les plaintes qu'il a déposées auprès du commissaire contre Air Canada, de même que les rapports du commissaire à l'égard de certaines des plaintes. Les plaintes et les rapports contiennent les renseignements suivants :

Plainte	Rapport du Commissaire
Plainte déposée le 20 mars 2001 : Consignes de sécurité écrite à bord de l'avion non traduites en français.	Rapport du 30 mars 2004 : Plainte fondée et engagement d'Air Canada de changer l'affichage dans ses Boeing.
Plainte déposée le 9 mai 2001 : Absence de service en français sur un vol d'Air Ontario entre Ottawa et Montréal le 4 mai 2001 et annonce aux passagers concernant les bagages faite en anglais seulement à l'aéroport de Montréal.	Enquête interrompue en raison de la cessation des activités d'Air Ontario. Enquête non concluante concernant l'annonce aux passagers faite à l'aéroport mais engagement d'Air Canada de mettre en place des mesures correctives.
Problématique rapportée au Commissaire et à Air Canada le 4 mars 2002 : des agents de bord d'Air Canada se sont plaint parce qu'ils devaient	

safety instructions in English only and because the brochure given to flight attendants was in English only.

Complaint dated February 6, 2008: Lack of service in French at Air Canada's gate at the Ottawa airport for an Ottawa–Montréal flight. Report dated April 21, 2008: Complaint valid.

Complaint dated March 24, 2010: Lack of service in French on a Montréal–Bathurst (N.B.) flight on March 11, 2010. No Commissioner's report.

Complaint dated April 1, 2010: Lack of Service in French on Bathurst–Montréal flight on March 29, 2010. No Commissioner's report.

donner des directives de sécurité en anglais seulement et parce que le dépliant remis à l'attention de l'agent de bord était écrit en anglais seulement.

Plainte du 6 février 2008 : Absence de service en français au comptoir d'embarquement d'Air Canada à l'aéroport d'Ottawa pour un vol Ottawa-Montréal. Rapport du 21 avril 2008 : Plainte fondée.

Plainte du 24 mars 2010 : Absence de service en français sur un vol Montréal-Bathurst (N-B) le 11 mars 2010. Pas de rapport du Commissaire.

Plainte du 1^{er} avril 2010 : Absence de service en français sur un vol Bathurst-Montréal le 29 mars 2010. Pas de rapport du Commissaire.

(iii) Incidents involving Jean Léger

[111] Mr. Léger was president of the Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse. The applicants have adduced documents and two videos describing an incident that occurred on March 26, 2007, when Mr. Léger was about to board an Air Canada aircraft at the Halifax airport and noted that the agents at the gate were unable to provide him services in French. Mr. Léger insisted on being served in French, and, as he was filming the scene, the Air Canada agents denied him boarding and called security. Mr. Léger was able to take another flight a little later. The applicants have adduced a letter of apology sent to Mr. Léger by Air Canada, in which it admitted that service should have been available in French but argued that its attendants had been justified to deny Mr. Léger boarding because of his attitude. Following these incidents, Mr. Léger filed complaints with the Commissioner. In a letter dated July 30, 2007, the Commissioner set out Air Canada's undertakings to improve its capacity to provide services in French at the Halifax airport.

iii) Les incidents concernant Jean Léger

[111] M. Léger était président de la Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse. Les demandeurs ont produit des documents et deux vidéos qui relatent un incident survenu le 26 mars 2007, alors que M. Léger s'apprêtait à monter à bord d'un appareil d'Air Canada à l'aéroport d'Halifax et qu'il a constaté que les agents au comptoir d'embarquement n'étaient pas en mesure de lui assurer un service en français. M. Léger a insisté pour recevoir un service en français et, comme il filmait la scène, les agents d'Air Canada lui ont refusé l'embarquement et ont fait appel aux forces de l'ordre. M. Léger a pu prendre un autre vol un peu plus tard. Les demandeurs ont produit la lettre d'excuse envoyée à M. Léger par Air Canada par laquelle elle reconnaissait que le service aurait dû être assuré en français, mais justifiait le refus d'embarquement par ses agents par l'attitude de M. Léger. Suite à ces incidents, M. Léger a déposé des plaintes auprès du commissaire. Dans une lettre du 30 juillet 2007, le commissaire fait état des engagements d'Air Canada pour améliorer sa capacité d'assurer des services en français à l'aéroport d'Halifax.

(iv) The Commissioner's annual reports

[112] The applicants have adduced the Commissioner's annual reports for 1999–2000 to 2008–2009. These reports present the Commissioner's findings on compliance with the OLA by various federal institutions and Air Canada. They also contain statistical data on the complaints filed. The reports reveal that the Commissioner severely judged Air Canada's official language performance.

(v) Data on complaints filed with the Commissioner against Air Canada

[113] The applicants adduced statistical data sent to them by the Commissioner. Under section 60 of the OLA, every investigation by the Commissioner under the OLA is conducted on a confidential basis. However, under section 73 of the OLA, the Commissioner may disclose information he has gathered for his investigations in the course of proceedings instituted under Part X of the OLA, should he see fit to do so. In this case, the Commissioner disclosed to the applicants statistical data indicating the number of eligible complaints received since 1999 and the status of these complaints. He also sent the applicants a compilation of summaries of each of these complaints. The following table lists the number of language-of-service-related complaints received by the Commissioner per year and breaks them down according to their status:

Year	# of complaints	Complaints substantiated	Complaints resolved	Active complaints
2009–2010	60	0	9	51
2008–2009	67	0	16	51
2007–2008	76	40	23	13
2006–2007	57	39	18	3
2005–2006	67	47	20	
2004–2005	81	71	10	
2003–2004	52	38	14	
2002–2003	115	86	29	
2001–2002	135	106	29	
2000–2001	128	99	29	
1999–2000	144	79	65	

iv) Les rapports annuels du commissaire

[112] Les demandeurs ont produit les rapports annuels du commissaire pour les années 1999–2000 à 2008–2009. Ces rapports présentent les constats du commissaire quant au respect des dispositions de la LLO par les diverses institutions fédérales et par Air Canada. Ils contiennent également des données statistiques sur les plaintes déposées. On peut y constater que le commissaire juge sévèrement la performance d'Air Canada en matière de langues officielles.

v) Les statistiques sur les plaintes déposées contre Air Canada auprès du commissaire

[113] Les demandeurs ont produit des statistiques qui leur ont été transmises par le commissaire. Selon l'article 60 de la LLO, les enquêtes menées par le commissaire sont confidentielles. Toutefois, l'article 73 de la LLO accorde au commissaire le pouvoir de communiquer, dans le cadre d'un recours intenté en vertu de la partie X de la LLO, les renseignements recueillis dans le cadre de ses enquêtes s'il l'estime approprié. En l'espèce, le commissaire a communiqué aux demandeurs des données statistiques indiquant le nombre de plaintes admissibles reçues depuis 1999 et l'état de ces plaintes. Il a également transmis aux demandeurs une compilation des résumés de chacune des plaintes. Le présent tableau consigne le nombre de plaintes reçues par le commissaire relativement à la langue de service pour chaque année et l'état des plaintes :

Année	# de plaintes	Plaintes fondées	Plaintes réglées	Cas actifs
2009-2010	60	0	9	51
2008-2009	67	0	16	51
2007-2008	76	40	23	13
2006-2007	57	39	18	3
2005-2006	67	47	20	
2004-2005	81	71	10	
2003-2004	52	38	14	
2002-2003	115	86	29	
2001-2002	135	106	29	
2000-2001	128	99	29	
1999-2000	144	79	65	

[114] The applicants and the Commissioner emphasized that several complaint summaries describe arrogance on the part of Air Canada employees and attendants or third parties offering services on Air Canada's behalf.

(vi) Affidavit of Manon Stuart

[115] The applicants have adduced the affidavit of Manon Stuart, Jazz's Manager, Corporate Communications, in which she admitted that Jazz is not always able to comply with the OLA. More specifically, the applicants drew the Court's attention to the following excerpts from this affidavit:

[TRANSLATION] 36. With all the efforts invested since 2001, Jazz now has enough staff to provide service in French for all flights on which there is significant demand and which start or finish in Ontario, Quebec and the Maritime provinces. In total, there are about 75 routes on which there is significant demand starting or finishing at a destination in Ontario, Quebec and the Maritime provinces, including automatically and survey-designated routes.

37. All routes automatically considered to be routes on which there is significant demand take off or land in these provinces.

38. However, the situation is more delicate when it comes to flights operated in the provinces to the west of Ontario, where certain routes are considered to have significant demand according to survey results, even though there are no automatically designated routes on which there is significant demand in these provinces.

39. Indeed, Jazz has fewer bilingual flight attendants at its Vancouver and Calgary bases to operate these routes. Depending on the time of the flight, staff assignments and last-minute unexpected events, Jazz may occasionally not be able to assign a bilingual employee to a flight on which there is considered to be significant demand, namely, a flight operated on one of the following eight routes:

Vancouver–Victoria
Calgary–Castlegar
Calgary–Winnipeg
Calgary–Victoria

[114] Les demandeurs et le commissaire insistent sur le fait que plusieurs résumés de plaintes font état d'une attitude arrogante de la part d'employés et préposés d'Air Canada ou des tiers qui offrent des services au nom de celle-ci.

vi) L'affidavit de Manon Stuart

[115] Les demandeurs ont produit l'affidavit de Manon Stuart, Chef de service, Communications de l'entreprise au sein de Jazz, dans lequel elle reconnaît que Jazz n'est pas toujours en mesure de respecter la LLO. Plus précisément, les demandeurs ont attiré l'attention de la Cour sur les passages suivants de cet affidavit :

36. Avec tous les efforts investis depuis 2001, Jazz dispose maintenant d'effectifs suffisants pour offrir un service en français pour tous les vols ayant une demande importante dont l'origine ou la destination est située en Ontario, au Québec et dans les provinces maritimes. Au total, il y a environ 75 trajets de vol à demande importante dont l'origine ou la destination est située en Ontario, au Québec et dans les provinces maritimes, incluant les trajets de vol déterminés de façon automatique et les trajets de vol déterminés par sondage.

37. Tous les trajets de vol considérés comme étant à demande importante de façon automatique décollent ou atterrissent dans ces provinces.

38. Cependant, la situation est plus délicate pour ce qui est des vols exploités dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario, ou certains trajets de vols sont considérés comme étant à demande importante suite à des sondages effectués, bien qu'il n'y ait cependant pas de trajet de vol à demande importante automatique dans ces provinces.

39. En effet, Jazz dispose de moins d'agents de bord bilingues aux bases de Vancouver et Calgary pour l'exploitation de ces trajets de vol. Dépendamment de l'horaire de vol, de l'affectation des employés et de la survenance d'imprévus de dernière minute, il peut arriver, occasionnellement, que Jazz ne puisse affecter un employé bilingue sur un vol considéré comme à demande importante, soit un vol exploité sur un des huit trajets de vol suivants :

Vancouver-Victoria
Calgary-Castlegar
Calgary-Winnipeg
Calgary-Victoria

Edmonton–Fort McMurray
 Edmonton–Winnipeg
 Edmonton–Yellowknife
 Winnipeg–Regina

[116] The applicants have also adduced the written examination on affidavit of Ms. Stuart and the written answers she gave, in which she admitted that before the applicants filed their complaint, the flight assignment system did not make it possible to identify the routes designated by the surveys as having significant demand for services in French. She also admitted that the flight attendants assigned to the flights that resulted in the applicants' complaints continued to be assigned to flights with a single flight attendant and on which there was significant demand for services in French. The following excerpts from the written examination of Ms. Stuart and her answers are of particular relevance:

[TRANSLATION]

[Answer]

...

7. The flights in question are considered to have significant demand for service in French as a result of the surveys carried out in 2007 under the supervision of the Treasury Board Secretariat and are not automatically considered as having significant demand. During our investigation, we have discovered that the routes on which there is significant demand on the basis of the 2007 surveys had not been programmed into our flight assignment system. Jazz is currently implementing the necessary measures so that these routes are identified in the flight assignment system.

8. Jazz is currently implementing measures to ensure that all flights on which there is significant demand be properly identified in the flight assignment system and consequently staffed with bilingual personnel. Having said that, it remains possible that, occasionally, there may not be a bilingual flight attendant available to operate a flight on which there is significant demand. For example, for irregular operations, it may be impossible for a flight attendant to report for the flight assigned to him or her. Sometimes, a bilingual flight attendant initially assigned to a flight on which there is significant demand may not report to work because he or she is sick for example, and it is not always possible to assign another bilingual flight attendant at the last minute.

Edmonton-Fort McMurray
 Edmonton-Winnipeg
 Edmonton-Yellowknife
 Winnipeg-Regina

[116] Les demandeurs ont également produit l'interrogatoire écrit sur affidavit de M^{me} Stuart et les réponses écrites de cette dernière dans lesquelles elle a reconnu qu'avant le dépôt de la plainte des demandeurs, le système d'affectation des vols ne permettait pas de repérer les trajets identifiés à demande importante de services en français suite aux sondages. Elle a également reconnu que les agents de bord affectés aux vols ayant donné lieu aux plaintes des demandeurs étaient toujours affectés à des vols à demande importante de services en français à bord desquels il n'y a qu'un agent. Les extraits suivants de l'interrogatoire écrit de M^{me} Stuart et de ses réponses sont particulièrement pertinents :

[Réponse]

[...]

7. Les vols en questions [*sic*] sont considérés être à demande importante pour le service en français en raison des sondages effectués en 2007 sous la supervision du Secrétariat du Conseil du trésor, et non considérés comme étant à demande importante de façon automatique. Nous avons découvert, lors de notre enquête, que les trajets à demande importante en raison des sondages effectués en 2007 n'avaient pas été programmés dans notre Système d'affectation des vols. Jazz met actuellement en place les mesures nécessaires afin de s'assurer d'identifier ces trajets dans le Système d'affectation des vols.

8. Jazz met actuellement en place les mesures pour s'assurer que tous les vols à demande importante soient identifiés correctement par le Système d'affectation, et soient conséquemment, équipés avec du personnel bilingue. Ceci étant, il reste possible qu'occasionnellement un agent de bord bilingue ne soit pas disponible pour l'exploitation d'un vol à demande importante. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'opérations irrégulières, il est possible qu'un agent de bord soit incapable de se présenter à un vol qui lui était assigné. Parfois, l'agent de bord bilingue qui doit initialement assurer le service sur un vol à demande important ne se présente pas au travail, pour des raisons de maladie par exemple, et il n'est pas toujours possible d'assigner un autre agent de bord bilingue à la dernière minute.

[117] A number of the questions asked by the applicants in this written examination of Ms. Stuart were intended to determine the number of times no bilingual flight attendant was assigned to flights on which there is significant demand for services in French. On every occasion, Ms. Stuart indicated that such information could not be obtained from Jazz's flight assignment system. The following is an example on an exchange on that topic:

[TRANSLATION]

[Question]

...

1. In your affidavit dated June 14, 2010, you mention at paragraph 10 that Jazz is currently operating about 840 flights a day to several destinations.

(a) Of these 840 daily flights currently operated by Jazz, how many are considered to be flights on which there is significant demand for service in French?

(b) Of these daily flights on which there is significant demand, how many are operated with a single flight attendant?

(c) Of these daily flights on which there is significant demand and which are serviced by a single flight attendant, how many are operated with a flight attendant who does not have at least Level 2C proficiency in French, the level described at paragraph 23 of your affidavit?

...

[Answer]

1(a) As of the date of this examination, 498 of the daily flights operated by Jazz are considered to be flights on which there is significant demand.

1(b) As of the date of this examination, of the 498 flights considered to be flights on which there is significant demand, 437 are operated using aircraft with a capacity for 37 or 50 passengers, for which there is a single flight attendant.

1(c) We do not have these statistics, and the flight assignment system is not able to determine it automatically. To do so, one would have to go back to each flight, for every day, and the file of every flight attendant in order to determine the level of French of the attendant on board when the flight in question was operated. In fact, because of the French training program,

[117] Plusieurs questions posées par les demandeurs dans le cadre de l'interrogatoire écrit de M^{me} Stuart visaient à déterminer le nombre de fois où aucun agent de bord bilingue n'était affecté à des vols à demande importante de services en français. À chaque occasion, M^{me} Stuart a indiqué que le système d'affectation de Jazz ne permettait pas d'obtenir ces renseignements. Voici quelques exemples de questions et réponses à ce sujet :

[Question]

[...]

1. Dans votre affidavit du 14 juin 2010, vous mentionnez au paragraphe 10 que Jazz exploite actuellement environ 840 vols par jour vers plusieurs destinations.

a) De ces 840 vols par jour actuellement exploités par Jazz, combien sont des vols considérés comme à demande importante pour le service en français?

b) De ces vols quotidiens à demande importante, combien sont des vols exploités avec un seul agent de bord?

c) De ces vols quotidiens à demande importante exploités par un seul agent de bord, combien sont exploités avec un agent de bord qui n'a pas au minimum la compétence en langue française du niveau 2C, niveau tel que décrit au paragraphe 23 de votre affidavit?

[...]

[Réponse]

1a) En date de cet interrogatoire, 498 des vols quotidiens exploités par Jazz, sont des vols considérés comme à demande importante.

1b) En date de cet interrogatoire, sur les 498 vols considérés à demande importante, 437 d'entre eux sont exploités avec des appareils dont la capacité respective est de 37 passagers ou de 50 passagers, pour lesquels il n'y a qu'un seul agent de bord.

1c) Nous ne possédons pas ces statistiques et le système d'affectation des vols n'est pas en mesure de le déterminer de façon automatique. Pour ce faire, il faudrait revoir chaque vol, pour chaque jour, et chaque dossier de l'agent de bord afin de déterminer le niveau de français de cet agent au moment de l'exploitation du vol en question. En effet, en raison du

our flight attendants' language skills are constantly improving. This question is therefore unreasonable.

[118] For its part, Air Canada admits that it is not always able to provide all services in French, as required by the OLA, but it submits that breaches are occasional and do not reveal a systemic problem.

[119] Air Canada emphasizes that things are evolving within the organization; it has made commitments and it makes considerable efforts to hire bilingual staff and to develop the language skills of its employees and those of Jazz, that service in French has improved over the years and that its complaints track record has improved substantially.

[120] Air Canada's position is based on the affidavit of Ms. Stuart of Jazz and the affidavit of Chantal Dugas, Air Canada's manager of linguistic affairs.

[121] In her affidavit, Ms. Dugas details some of the reorganizations that Air Canada has undergone since 2001. Air Canada further emphasizes the socio-economic context, which has made it fairly difficult for the company over the last decade. Among other things, it referred to the economic crisis, the events of September 11, 2001, the collapse of the banks, SARS and the volcanic eruption in Iceland that disrupted air traffic. It submits that, even though the situation has often been difficult, Air Canada has always taken, and is still taking, significant measures to provide service in both official languages. Air Canada emphasized its official languages policy, signed by its president and CEO [Chief Executive Officer], which focuses on the provision of services in both official languages on board all Air Canada flights.

[122] Ms. Dugas pointed out that Air Canada does not receive all the complaints filed with the Commissioner, which remain anonymous unless they are also filed with Air Canada directly. She confirmed that, upon receipt of Mr. and Mrs. Thibodeau's complaints, Air Canada asked Jazz to review its flight assignment system to ensure that

programme d'entraînement en français, les habiletés linguistiques de notre personnel de bord évoluent. Cette question est donc déraisonnable.

[118] Air Canada, pour sa part, reconnaît qu'elle n'est pas toujours en mesure d'assurer tous ses services en français, comme le lui impose la LLO, mais elle fait valoir que ses manquements sont occasionnels et qu'ils sont loin de révéler un problème de nature systémique.

[119] Air Canada insiste sur l'évolution des choses au sein de son organisation, sur les engagements et les efforts considérables qu'elle déploie pour engager du personnel bilingue et pour développer les compétences linguistiques de ses employés et des employés de Jazz, sur l'amélioration des services en français au cours des années et sur son bilan de plaintes qui s'est largement amélioré.

[120] Air Canada fonde sa thèse sur les affidavits de M^{me} Stuart de Jazz et de Chantal Dugas, Chef de service générale-affaires linguistiques au sein d'Air Canada.

[121] Dans son affidavit, M^{me} Dugas relate certaines restructurations qu'a connues Air Canada depuis 2001. Air Canada insiste également sur le contexte socio-économique qui a été passablement difficile pour elle au cours de la dernière décennie. Elle insiste, en outre, sur la crise économique, les événements du 11 septembre 2001, l'effondrement bancaire, le SRAS, l'éruption volcanique en Islande qui a bouleversé le trafic aérien, etc. Elle fait valoir que, en dépit d'une conjoncture souvent défavorable, Air Canada a toujours pris, et prend toujours, d'importantes dispositions afin d'assurer des services dans les deux langues officielles. Air Canada insiste sur sa politique en matière de langues officielles signée par son Président et Chef de direction qui vise la prestation de services dans les deux langues officielles à bord de tous ses vols.

[122] M^{me} Dugas signale qu'Air Canada ne reçoit pas toutes les plaintes déposées auprès du commissaire, lesquelles demeurent anonymes si elles ne sont pas aussi déposées directement auprès d'Air Canada. Elle confirme que, suite à la réception des plaintes de M. et M^{me} Thibodeau, Air Canada a demandé à Jazz de revoir

the system identifies flights on which there is significant demand for services in French so determined as a result of the surveys and that it automatically requests the assignment of bilingual flight attendants. She confirmed that Jazz was currently making the necessary adjustments.

[123] She also confirmed that the situation at the Ottawa airport had been reviewed and rectified following the complaints filed by the applicants. Air Canada attendants can now make passenger announcements concerning baggage carousel changes themselves. She also confirmed that a system for broadcasting pre-recorded bilingual messages would be installed in 2011.

[124] Ms. Dugas also drew attention to the language training programs given to employees and the substantial amounts of money invested in language training. She specified that between 2005 and 2009, of a total of almost 10 000 Air Canada employees in contact with the public, 1 470 employees on average received French language training. In cooperation with Jazz, Air Canada has also developed French language training programs for Jazz employees. She stated that Air Canada regularly monitored Jazz. Ms. Dugas presented the following picture of the language proficiency of Air Canada personnel as of March 15, 2010:

- 47 percent of flight attendants could be considered to be bilingual;
- 26 percent of Air Canada airport employees who were in contact with the public could be considered to be bilingual;
- 59 percent of Air Canada call centre employees could be considered to be bilingual.

[125] Ms. Dugas stated that Air Canada has a sufficient number of bilingual flight attendants to provide services in French on all flights on which there is significant demand for services in French, on both automatically and survey-designated flights. In airports,

son système d'affectation pour s'assurer que le système repère les vols à demande importante de services en français déterminés en fonction des sondages et qu'il requiert automatiquement l'affectation d'agents de bord bilingues. Elle confirme que Jazz procède actuellement aux ajustements nécessaires.

[123] Elle confirme également que la situation à l'aéroport d'Ottawa a été revue et corrigée à la suite des plaintes déposées par les demandeurs. Les agents d'Air Canada peuvent maintenant faire eux-mêmes les annonces aux passagers lors de changement de carrousels de réception de bagages. Elle confirme également qu'un système permettant la diffusion de messages préenregistrés bilingues sera mis en place en 2011.

[124] M^{me} Dugas insiste également sur les programmes de formation linguistique qui sont dispensés aux employés et les sommes importantes qui sont investies au titre de la formation linguistique. Elle précise qu'entre 2005 et 2009, un nombre moyen de 1 470 employés, sur un total de près de 10 000 employés d'Air Canada en contact avec le public, reçoivent chaque année des cours de formation en français. Air Canada a également développé, en collaboration avec Jazz, des programmes de formation en français qui sont assurés aux employés de Jazz. Elle affirme qu'Air Canada assure un suivi régulier auprès de Jazz. M^{me} Dugas présente le tableau linguistique suivant du personnel d'Air Canada au 15 mars 2010 :

- 47 p. 100 des agents de bord peuvent être considérés comme bilingues;
- 26 p. 100 des employés des aéroports d'Air Canada qui ont un contact avec le public peuvent être considérés comme bilingues;
- 59 p. 100 des centres téléphoniques d'Air Canada peuvent être considérés comme bilingues.

[125] M^{me} Dugas affirme qu'Air Canada dispose de suffisamment d'agents de bord bilingues pour assurer un service en français sur tous les vols à demande importante de services dans cette langue, et ce, tant ceux déterminés de façon automatique que ceux déterminés

Air Canada has a sufficient number of bilingual employees to ensure that service can always be provided to passengers in both official languages.

[126] Air Canada is of the view that it has a good complaints track record and that the number of complaints must be analysed in the light of the number of contacts Air Canada passengers have with the company's employees. The affidavit of Ms. Dugas contains a table of data on complaints that differ slightly from the data presented by the Commissioner. She states that the total number of complaints have dropped from an average of 85 a year between 2000 and 2004 to an average of 54 between 2005 and 2009. Complaints about in-flight services, for both Air Canada and Jazz, dropped from an average of 25 a year for 2000 to 2004 to an average of 15 for 2005 to 2009. She also stated that since 2007, at the time of the last update of survey-designated flights on which there is significant demand, only 9 complaints about service in French regarding these flights were received by the Commissioner; these included the applicants' 6 complaints.

[127] Ms. Dugas stated that, over the last three years, Air Canada has carried about 32 300 000 passengers a year (including on flights operated by Jazz) with about five to six points of contact with an Air Canada employee per passenger and that the complaint ratio was an average of 53 complaints a year (for 2007 to 2009) for at least 161 500 000 points of contact a year, that is 0.000033 percent at the most.

[128] Air Canada submits that these data clearly show that there is no systemic problem.

[129] Air Canada's evidence also includes the affidavit of Ms. Stuart, Jazz's manager of communications.

[130] Jazz is Air Canada's seat capacity supplier and operates short- and medium-haul flights for the airline. On behalf of Air Canada, Jazz operates about 840 flights

par sondage. Quant aux aéroports, Air Canada dispose de suffisamment d'employés bilingues pour que le service soit toujours offert aux passagers dans les deux langues officielles.

[126] Air Canada estime que son bilan en matière de plaintes est bon et que le nombre de plaintes doit être analysé au regard du nombre de contacts que les passagers d'Air Canada ont avec son personnel. L'affidavit de M^{me} Dugas contient un tableau qui présente des données sur les plaintes qui diffèrent légèrement de celles présentées par le commissaire. Elle affirme que le nombre total de plaintes est passé d'une moyenne de 85 par année pour les années 2000 à 2004 à une moyenne de 54 pour les années 2005 à 2009. Quant aux plaintes relatives aux services en vol, pour Air Canada et Jazz, elles sont passées d'une moyenne de 25 par année pour les années 2000 à 2004 à une moyenne de 15 pour les années 2005 à 2009. Elle affirme également que depuis 2007, soit lors de la dernière mise à jour des vols à demande importante déterminés par sondage, seulement 9 plaintes ont été reçues du commissaire concernant le service en français relatif à ceux-ci, dont les 6 plaintes déposées par les demandeurs.

[127] M^{me} Dugas déclare qu'Air Canada a transporté au cours des trois dernières années environ 32 300 000 passagers par année (ce chiffre incluant les vols exploités par Jazz) avec environ 5 à 6 points de contact avec ses employés par passager et que le ratio de plaintes représente en moyenne 53 plaintes par année (pour les années 2007 à 2009) pour environ 161 500 000 points de contacts par année, soit un pourcentage d'au plus 0,000033 p. 100.

[128] Air Canada soutient que ces chiffres démontrent clairement qu'il n'y a pas de problème systémique.

[129] Parmi les éléments de preuve, il y a également l'affidavit de M^{me} Stuart, Chef de service, Communications de Jazz.

[130] Jazz intervient à titre de fournisseur de capacité pour Air Canada en exploitant pour celle-ci des vols à court et moyen courriers. Jazz exploite pour le compte

a day to over 85 destinations in North America (including 57 in Canada and 28 in the United States). In total, it operates about 140 different routes in its network.

[131] Ms. Stuart reported on the significant progress made by Jazz when it comes to language issues. She stated that on January 1, 2001, about 27 percent of the flight attendants of all the merged regional carriers were sufficiently proficient in French. She added that since then, substantial sums have been invested and that major training programs have been created. Jazz has invested over 13 million dollars in giving its flight attendants French language training since September 30, 2004. Since 2001, Jazz prioritizes hiring flight attendants that can provide service in both languages. Employees receive training and their language skills are verified regularly.

[132] Ms. Stuart pointed out that approximately 61 percent of Jazz flight attendants are now able to provide service in French. The highest concentration of bilingual flight attendants can be found in eastern Canada (Halifax, Montréal and Toronto), where demand for service in French is higher. Ms. Stuart confirmed that Jazz had enough staff to provide services in French on all its flights on which there is significant demand and which start or finish in Ontario, Quebec and the Maritime provinces.

[133] She recognized, however, that the situation is more delicate when it comes to flights operated in the provinces to the west of Ontario where, even though there are no automatically designated routes on which there is significant demand for services in French, some flights are considered to have significant demand as a result of the surveys carried out. Ms. Stuart indicated that Jazz prioritizes the hiring of bilingual employees, but that there are fewer bilingual flight attendants at Jazz's Vancouver and Calgary bases to operate these routes. Ms. Stuart also stated that, depending on the time of the flight, employee assignments and unexpected, last-minute events, Jazz may, on occasion, not be able

d'Air Canada environ 840 vols par jour vers plus de 85 destinations en Amérique du Nord (dont 57 au Canada et 28 aux États-Unis). Au total, elle exploite environ 140 trajets différents dans son réseau.

[131] M^{me} Stuart fait état des importants progrès effectués par Jazz en matière linguistique. Elle affirme qu'au 1^{er} janvier 2001, environ 27 p. 100 des agents de bord de tous les transporteurs régionaux fusionnés possédaient des compétences linguistiques adéquates en français. Elle ajoute que depuis, des sommes importantes ont été investies et que des programmes de formation d'envergure ont été institués. Jazz a investi un montant de plus de 13 millions de dollars en enseignement du français auprès de ses agents de bord depuis le 30 septembre 2004. Depuis 2001, Jazz favorise l'embauche d'agents de bord qui peuvent assurer un service dans les deux langues. Les employés reçoivent une formation et leurs compétences linguistiques sont vérifiées de manière périodique.

[132] M^{me} Stuart signale qu'environ 61 p. 100 des agents de bord de Jazz sont maintenant en mesure d'assurer le service en français. La plus grande concentration d'agents de bord bilingues se trouve dans l'est du Canada (Halifax, Montréal et Toronto), là où il y a une demande plus importante de service en français. M^{me} Stuart confirme que Jazz dispose d'effectifs suffisants pour assurer le service en français sur tous les vols à demande importante dont l'origine ou la destination est située en Ontario, au Québec et dans les provinces maritimes.

[133] Elle reconnaît par ailleurs que la situation est plus délicate pour ce qui est des vols exploités dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario où, bien qu'il n'y ait pas de trajets de vol à demande importante automatique de services en français, certains vols sont considérés comme étant à demande importante selon les sondages effectués. M^{me} Stuart indique que Jazz priorise toujours l'embauche d'employés bilingues, mais qu'il y a moins d'agents de bord bilingues sur les bases de Vancouver et Calgary pour l'exploitation de ces trajets de vol. M^{me} Stuart indique que, selon l'horaire de vol, l'affectation des employés et les imprévus de dernière minute, il peut arriver, occasionnellement, que Jazz ne

to assign a bilingual employee to one of the flights on the eight western routes. She indicated that Jazz was focussing on training employees at these bases to be able to provide services in French as widely as possible on these eight routes, while promoting the hiring of bilingual flight attendants.

[134] Ms. Stuart reported on the changes and rectifications made by Jazz after the applicants filed their complaints. She indicated that the flight attendants assigned to the flights taken by the applicants were enrolled in language training programs.

[135] She also explained that flight crews were constituted using the flight assignment system, which prioritized seniority and bilingualism, and that Jazz was currently implementing the necessary measures so that routes designated by survey as having significant demand for services in French are identified as such in the flight assignment system.

[136] Ms. Stuart emphasized the relative nature of the number of complaints filed against Jazz. She stated that in 2009, 13 complaints (including the applicants' 6 complaints) were filed in regard to flights operated by Jazz. In 2008, there were 17 complaints; 6 in 2007; 6 in 2006; and 12 in 2005. Ms. Stuart stated that there was no systemic problem, given that, over the last three years, Jazz had transported about 9 400 000 passengers per year, each of whom had about 5 or 6 points of contact with a Jazz employee. She indicated that the ratio of language complaints represented an average of 12 complaints for about 47 million points of contact, representing a ratio of 0.0000255 percent.

[137] In the light of the evidence, Air Canada vigorously rejects any allegation of there being systemic problems. It admits that occasional breaches of its duties may occur, but submits that, generally, it is able to comply with them and that the situation therefore hardly shows a systemic problem that calls for institutional orders.

puisse affecter un employé bilingue à un vol sur les huit [trajets de] vol de l'Ouest. Elle indique que Jazz met l'accent sur la formation des employés de ces bases afin d'assurer un service en français le plus étendu possible pour les huit vols, tout en favorisant l'embauche d'agents de bord bilingues.

[134] M^{me} Stuart fait état des changements et correctifs apportés par Jazz après le dépôt des plaintes des demandeurs. Elle indique que les agents de bord qui étaient affectés aux vols qu'ont pris les demandeurs sont inscrits à des programmes de formation linguistique.

[135] Elle précise également que les équipages de vols sont constitués selon un système d'affectation aux vols qui donne priorité à l'ancienneté et au bilinguisme et que Jazz met actuellement en place les mesures nécessaires afin que les vols désignés à demande importante de services en français suite aux sondages soient identifiés comme tels par le système d'affectation aux vols.

[136] M^{me} Stuart insiste sur le caractère relatif du nombre de plaintes déposées contre Jazz. Elle déclare qu'en 2009, 13 plaintes (incluant les 6 plaintes des demandeurs) ont été déposées pour les vols exploités par Jazz. En 2008, il y a eu 17 plaintes, 6 plaintes en 2007, 6 plaintes en 2006 et 12 plaintes en 2005. M^{me} Stuart déclare qu'il ne s'agit aucunement d'un problème systémique lorsque l'on considère que Jazz a transporté au cours des trois dernières années environ 9 400 000 passagers par année qui ont 5 à 6 points de contact chacun avec les employés de Jazz. Elle indique que le ratio de plaintes concernant la langue représente en moyenne 12 plaintes pour environ 47 millions de points de contact soit 0,0000255 p. 100.

[137] À la lumière de ces éléments de preuve, Air Canada rejette vigoureusement toute allégation de problèmes de nature systémique. Elle reconnaît qu'il peut lui arriver de manquer à ses obligations de manière ponctuelle, mais elle soutient que, de façon générale, elle est en mesure de les respecter et que la situation est loin de constituer un problème systémique qui appelle des ordonnances institutionnelles.

[138] Air Canada argues that the events that led the courts to make institutional orders in *Doucet-Boudreau* and *Fédération Franco-Ténoise* were completely different from the facts in this case: in both cases, the evidence of violations was overwhelming, and these were considerably more serious.

[139] Air Canada also refers to *Forum des maires* to support its position. In that case, the Federal Court of Appeal refused to cancel an administrative reorganization because the language rights violations were sporadic.

[140] The Commissioner supports the application for institutional orders. He submits that Air Canada has failed to show that the situation resulting in the breaches of its duties have been fully rectified. He also submits that the similar complaints filed by the applicants and his annual reports show that there is a systemic problem, which has persisted for over a decade. He submits that the remedies provided for by the OLA will be useful, effective and complete only if institutional orders are rendered.

[141] Although the parties did not directly address the matter, I believe it to be pertinent, for the purpose of determining whether the evidence shows that there were systemic breaches, to consider the extent of the duties imposed on Air Canada by the OLA.

[142] Section 10 of the ACPPA makes Air Canada subject to the OLA. It is helpful to reproduce again the first two subsections hereunder:

Official Languages Act

10. (1) The *Official Languages Act* applies to the Corporation.

Duty re subsidiaries

(2) Subject to subsection (5), if air services, including incidental services, are provided or made available by a subsidiary of the Corporation, the Corporation has the duty to ensure that any of the subsidiary's customers can communicate with the subsidiary in respect of those services, and obtain those services from the subsidiary, in either official language in any case where those

[138] Air Canada soutient que les faits qui ont amené les tribunaux à prononcer des ordonnances institutionnelles dans les affaires *Doucet-Boudreau* et *Fédération franco-ténoise* étaient complètement différents des faits en l'espèce: dans ces deux affaires, la preuve des violations était accablante et il s'agissait de violations beaucoup plus graves.

[139] Air Canada cite également la décision *Forum des maires* à l'appui de sa thèse. Dans cette affaire, la Cour d'appel fédérale a refusé d'annuler une réorganisation administrative parce que les violations aux droits linguistiques étaient épisodiques.

[140] Le commissaire, pour sa part, appuie la demande d'ordonnances institutionnelles. Il soutient qu'Air Canada n'a pas démontré que les situations donnant lieu à des violations à ses obligations étaient pleinement corrigées. Il soutient également que les plaintes de même nature déposées par les demandeurs, de même que ses propres rapports annuels, révèlent l'existence d'un problème systémique, et qui perdure depuis plus d'une décennie. Il soutient que les mesures de réparation prévues par la LLO ne seront utiles, efficaces et complètes que si des ordonnances institutionnelles sont prononcées.

[141] Bien que les parties n'aient pas directement abordé ce sujet, il m'apparaît pertinent aux fins de déterminer s'il ressort des éléments de preuve des manquements de nature systémique, de me pencher sur l'intensité des obligations que la LLO impose à Air Canada.

[142] C'est l'article 10 de la LPPCAC qui assujettit Air Canada à la LLO. Il est utile d'en reproduire à nouveau les deux premiers paragraphes :

10. (1) La *Loi sur les langues officielles* s'applique à la Société.

Loi sur les langues officielles

(2) Sous réserve du paragraphe (5), la Société est tenue de veiller à ce que les services aériens, y compris les services connexes, offerts par ses filiales à leurs clients le soient, et à ce que ces clients puissent communiquer avec celles-ci relativement à ces services, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elle-même les services, elle serait tenue, au titre de la

Communication avec les voyageurs

services, if provided by the Corporation, would be required under Part IV of the *Official Languages Act* to be provided in either official language.

[143] In *Thibodeau I*, Justice Beaudry ruled that the OLA imposed an obligation of result on Air Canada instead of an obligation of means. The Supreme Court of the Northwest Territories ruled similarly in *Fédération Franco-Ténoise*. On appeal in *Thibodeau*, the Commissioner submitted that the duties imposed by the OLA should not be defined according to a civil law approach. In *Thibodeau v. Air Canada* [cited above], the Federal Court of Appeal decided that it did not have to rule on this issue since there was no evidence on record to give rise to a due diligence defence, but it nonetheless commented on the matter.

[144] I am of the opinion that it is not necessary for me to determine whether Air Canada is subject to an obligation of result or an obligation of means according to a civil law approach. It suffices to note that the ACPPA imposes a clear duty on Air Canada, which “has the duty to ensure” (in French, “*est tenue de veiller à*”). The OLA imposes clearly set-out duties that are not formulated as powers whose exercise is optional. In my view, the duties that were imposed by Parliament require Air Canada to make every reasonable effort to fulfill its duties.

[145] My analysis of all the evidence leads me to conclude that Air Canada and Jazz make considerable efforts and invest substantial sums to comply with their linguistic duties. I agree that Jazz’s and Air Canada’s track record in terms of their employees’ language skills has improved over the last 10 years. I also agree that it is more difficult to hire bilingual staff in the western provinces than it is in Quebec, Ontario and the Maritime provinces.

[146] I note, however, that not everything is perfect and that more remains to be done, particularly at Jazz,

partie IV de la *Loi sur les langues officielles*, à une telle obligation.

[143] Dans la décision *Thibodeau I*, le juge Beaudry a conclu que la LLO imposait à Air Canada une obligation de résultat et non pas une obligation de moyen. La Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest s’est prononcée dans le même sens dans la décision *Fédération franco-ténoise*. En appel dans l’affaire *Thibodeau*, le Commissaire avait avancé que les obligations imposées par la LLO ne devaient pas être définies selon la conception civiliste. Dans l’arrêt *Thibodeau c. Air Canada* [précité], la Cour d’appel fédérale a conclu qu’elle n’avait pas à se prononcer sur cette question parce que les preuves ne donnaient pas ouverture au moyen de défense de diligence raisonnable; cependant, elle a quand même fait des observations à ce sujet.

[144] En l’espèce, je suis d’avis qu’il n’est pas nécessaire que je décide si Air Canada est assujettie à une obligation de résultat ou à une obligation de moyen selon la conception civiliste. Il m’apparaît suffisant de constater que la LPPCAC impose à Air Canada une obligation claire : elle « est tenue de veiller à » (en anglais, « *has the duty to ensure* »). La LLO impose des obligations qui sont énoncées clairement; le législateur ne s’est pas exprimé en termes de pouvoirs ou de facultés. À mon sens, ces obligations qui ont été imposées par le législateur requièrent de la part d’Air Canada qu’elle fasse tous les efforts nécessaires pour respecter ses obligations.

[145] Mon analyse de l’ensemble des éléments de preuve m’amène à conclure qu’Air Canada et Jazz font des efforts non négligeables et investissent des sommes importantes pour respecter leurs obligations en matière de droits linguistiques. Je conviens que le bilan des compétences linguistiques du personnel de Jazz et d’Air Canada s’est amélioré au cours des 10 dernières années. Je reconnais également qu’il est plus difficile de recruter du personnel bilingue dans les provinces de l’Ouest qu’il ne l’est au Québec, en Ontario ou dans les provinces maritimes.

[146] Je constate toutefois que tout n’est pas parfait et qu’il y a encore du chemin à faire, notamment au sein

which admits that it is not always able to provide bilingual service on the routes identified as having significant demand for services in French based on the surveys. It is useful here to reproduce the following excerpt from Ms. Stuart's affidavit:

[TRANSLATION] 38. However, the situation is more delicate when it comes to flights operated in the provinces to the west of Ontario, where certain routes are considered to have significant demand according to survey results, even though there are no automatically designated routes on which there is significant demand in these provinces.

39. Indeed, Jazz has fewer bilingual flight attendants at its Vancouver and Calgary bases to operate these routes. Depending on the time of the flight, staff assignments and last-minute unexpected events, Jazz may occasionally not be able to assign a bilingual employee to a flight on which there is considered to be significant demand, namely, a flight operated on one of the following eight routes:

Vancouver–Victoria
 Calgary–Castlegar
 Calgary–Winnipeg
 Calgary–Victoria
 Edmonton–Fort McMurray
 Edmonton–Winnipeg
 Edmonton–Yellowknife
 Winnipeg–Regina [Emphasis added.]

[147] Air Canada argued that the ratio of complaints filed was low. It is true that the number of complaints filed against Air Canada and/or Jazz is low considering the number of points of contact between passengers and Air Canada and Jazz employees. However, although the number of complaints can serve as an indicator of the level of client satisfaction or even the level of dissatisfaction with the French services offered by Air Canada and Jazz, it is not necessarily a reliable indicator of Air Canada's and Jazz's actual performance in terms of language rights. This conclusion is supported by an analysis of the evidence. Jazz has admitted that the two flight attendants on the flights taken by the applicants and who were not able to ensure service in French continued to be assigned to flights on which there is significant demand for services in French, on over 200 occasions. On each of these occasions, Air Canada breached its language duties. Yet, other than the

de Jazz qui reconnaît d'ailleurs qu'elle n'est pas toujours en mesure d'assurer un service bilingue sur les trajets identifiés comme étant à demande importante de services en français suite aux sondages. Il est utile de reproduire à nouveau l'extrait suivant de l'affidavit de M^{me} Stuart :

38. Cependant, la situation est plus délicate pour ce qui est des vols exploités dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario, ou certains trajets de vols sont considérés comme étant à demande importante suite à des sondages effectués, bien qu'il n'y ait cependant pas de trajet de vol à demande importante automatique dans ces provinces.

39. En effet, Jazz dispose de moins d'agents de bord bilingues aux bases de Vancouver et Calgary pour l'exploitation de ces trajets de vol. Dépendamment de l'horaire de vol, de l'affectation des employés et de la survenance d'imprévus de dernière minute, il peut arriver, occasionnellement, que Jazz ne puisse affecter un employé bilingue sur un vol considéré comme à demande importante, soit un vol exploité sur un des huit trajets de vol suivants :

Vancouver-Victoria
 Calgary-Castlegar
 Calgary-Winnipeg
 Calgary-Victoria
 Edmonton-Fort McMurray
 Edmonton-Winnipeg
 Edmonton-Yellowknife
 Winnipeg-Regina [Je souligne.]

[147] Air Canada invoque le faible ratio des plaintes qui sont déposées. Il est exact que le nombre de plaintes déposées contre Air Canada et/ou Jazz n'est pas élevé lorsque l'on considère le nombre de points de contacts entre les passagers et les employés d'Air Canada et de Jazz. Toutefois, bien que le nombre de plaintes puisse servir d'indicateur du niveau de satisfaction de la clientèle, ou encore de son niveau d'insatisfaction à l'égard des services en français offerts par Air Canada et Jazz, il ne s'agit pas nécessairement d'un indicateur fiable de la véritable performance d'Air Canada et de Jazz en matière de droits linguistiques. Il suffit d'analyser les éléments de preuve pour s'en convaincre. Jazz a admis que les deux agents de bord sur les vols pris par les demandeurs qui n'étaient pas en mesure d'assurer le service en français avaient continué d'être affectés à des vols à demande importante de services en français, et ce, à plus de 200 reprises. À chacune de ces occasions,

complaints filed by Mr. and Mrs. Thibodeau, no other complaint was filed concerning these breaches.

[148] I therefore conclude that, given the evidence, the number of complaints filed is not necessarily a reliable indicator of Air Canada's actual performance and the number of times Air Canada and Jazz breached their linguistic duties.

[149] I also conclude that, although the number of complaints filed against Air Canada is lower than it was in the early 2000s, Air Canada is still the subject of a considerable number of complaints, all of which are similar to the complaints impugned herein.

[150] I am also struck by the fact that some of the major improvements made by Jazz and Air Canada were implemented following Mr. and Mrs. Thibodeau's complaints and, at the Halifax airport, following Mr. Léger's complaints. It seems undeniable that it was the vigilance of these users of Air Canada services that led Air Canada and Jazz to make changes to their procedures and equipment in order to improve the provision of services in French. It is all the more troubling to note that, had it not been for Mr. and Mrs. Thibodeau's complaint, Jazz's staff assignment system would probably still not be identifying flights on which there is significant demand for services in French that are not automatically so designated and which require bilingual personnel. Given the unequivocal duties imposed on Air Canada by the OLA and the Regulations, it would have been fundamental for Jazz, after all these years, to have a staff assignment system that identifies all routes requiring bilingual personnel. This is the least that can be done to ensure that services are provided in compliance with the OLA.

[151] I am equally surprised by the fact that Jazz does not seem to have a monitoring system that enables it to determine the number of times where no bilingual flight attendant is assigned to a flight on which there is

Air Canada a manqué à ses obligations linguistiques. Or, outre les plaintes déposées par M. et M^{me} Thibodeau, aucune autre plainte n'a été déposée relativement à ces manquements.

[148] Je conclus donc que, vu les preuves, le nombre de plaintes déposées n'est pas nécessairement un indicateur fiable de la performance réelle d'Air Canada et du nombre de manquements de la part d'Air Canada et de Jazz à leurs obligations linguistiques.

[149] Je conclus également que, bien que le nombre de plaintes déposées contre Air Canada soit moins élevé qu'au début des années 2000, Air Canada fait encore l'objet d'un nombre considérable de plaintes qui sont presque toutes de la même nature que celles en cause en l'espèce.

[150] Ce qui me frappe également, c'est le fait que certaines des améliorations importantes qui ont été apportées par Jazz et Air Canada l'ont été suite au dépôt des plaintes de M. et M^{me} Thibodeau ou encore, à l'aéroport d'Halifax, suite au dépôt des plaintes de M. Léger. Il m'apparaît indéniable que c'est la vigilance de ces usagers des services d'Air Canada qui a amené Air Canada et Jazz à apporter des modifications à leurs processus et équipements afin d'améliorer la prestation de services en français. Il est d'autant plus troublant de constater que, n'eût été de la plainte de M. et M^{me} Thibodeau, le système d'affectation du personnel de Jazz continuerait probablement de ne pas repérer les vols à demande importante de services en français qui ne sont pas désignés comme tels de manière automatique et qui appellent l'affectation de personnel bilingue. Compte tenu des obligations non équivoques imposées à Air Canada par la LLO et le Règlement, il aurait été élémentaire qu'après toutes ces années, Jazz dispose d'un système d'affectation du personnel qui identifie tous les vols qui requièrent un personnel bilingue. Il s'agit du minimum pour assurer que la prestation de services soit conforme à la LLO.

[151] Je suis tout aussi surprise de constater que Jazz ne semble pas disposer d'un système de contrôle lui permettant d'identifier le nombre de fois où aucun agent de bord bilingue n'est affecté alors qu'un vol est à

significant demand for services in French. In his examination on affidavit of Ms. Stuart, Mr. Thibodeau asked her how often Jazz assigned flight attendants who did not meet the minimum language requirements (Level 2C) to provide services in French on flights on which there is significant demand on which there was a single flight attendant. Ms. Stuart replied that Jazz did not have these figures and that they could not be determined automatically through the flight assignment system.

[152] It is essential that Air Canada provide French-language training so that Air Canada and Jazz employees can improve and maintain their language skills, but it is equally important for the airline to have a procedure for measuring its actual performance regarding its official languages duties.

[153] I therefore find that, even though Air Canada is making efforts to comply with its linguistic duties, problems persist, and both Air Canada and Jazz have not completely developed a reflex to proactively implement all the tools and procedures required to comply with their duties, to measure their actual performance in the provision of services in French and to set improvement objectives. This finding, combined with Jazz's admission that it still has difficulty complying with all its duties, leads me to conclude that there is a systemic problem at Air Canada. However, my conclusion should not be understood as being a finding that there is a general problem within the organization. I do mean a "systemic problem", as opposed to one-off or isolated problems that are out of Air Canada's control. I recognize that it is impossible to be perfect, and despite all efforts, there are always likely to be flaws. It is my view, however, that the breaches in question cannot be characterized as being isolated or out of Air Canada's control. In fact, Air Canada itself does not seem to know how often it fails in its duties. As is noted in *Fédération Franco-Ténoise*, at paragraph 862, "[f]urther, it is difficult for the GNWT to maintain that it 'is doing its best', in the absence of a regular, well established process for auditing the available services." I find that at Air Canada, and particularly at Jazz, there are procedures that are likely to create situations in which Air Canada

demande importante de services en français. Dans son interrogatoire sur affidavit de M^{me} Stuart, M. Thibodeau lui a demandé à quelle fréquence Jazz affectait des agents de bord ne possédant pas le niveau linguistique minimal (niveau 2C) pour assurer les services en français sur des vols à demande importante pour lesquels il n'y a qu'un agent de bord. M^{me} Stuart a répondu que Jazz ne possédait pas ces statistiques et que le système d'affectation des vols n'était pas en mesure de le déterminer de façon automatique.

[152] Il est essentiel qu'Air Canada dispense une formation en français pour améliorer et maintenir les compétences linguistiques de son personnel ou de celui de Jazz, mais il m'apparaît tout aussi important qu'elle dispose d'un processus de mesure de sa performance réelle au regard de ses obligations en matière de langues officielles.

[153] Je conclus donc que, bien qu'Air Canada fasse des efforts pour satisfaire à ses obligations linguistiques, les problèmes persistent et Air Canada (et Jazz) n'a pas complètement développé le réflexe de mettre en œuvre, de façon proactive, tous les outils et les processus requis pour respecter ses obligations, pour mesurer sa performance réelle en matière de services en français et pour se fixer des objectifs d'amélioration. Ce constat, ajouté à la reconnaissance par Jazz quant aux difficultés qu'elle éprouve encore à respecter l'ensemble de ses obligations linguistiques, m'amène à conclure qu'il existe un problème de nature systémique au sein d'Air Canada. Ma conclusion ne doit toutefois pas être comprise comme étant un constat d'un problème généralisé au sein de l'organisation. Je dis bien « problème systémique », par opposition à des problèmes ponctuels ou isolés et hors du contrôle d'Air Canada. Je reconnais qu'il est impossible d'atteindre la perfection et, malgré tous les efforts, il pourra toujours y avoir des ratés. Je considère toutefois que nous sommes en présence de manquements qui ne peuvent être qualifiés d'isolés ou hors du contrôle d'Air Canada. En fait, Air Canada elle-même ne semble pas savoir à quelle fréquence elle manque à ses obligations. Comme il est observé dans la décision *Fédération franco-ténoise*, au paragraphe 862, « [d]'ailleurs il est difficile pour le GTNO de maintenir qu'il a "fait de son mieux", dans l'absence d'un processus régulier et bien

is unable to fulfill all its language rights duties or to verify to what extent it breaches its duties.

[154] I therefore conclude that it is fair and appropriate to require that Air Canada make every reasonable effort to fulfill all its duties under Part IV of the OLA and to ensure that it implement a monitoring process to allow it to identify and document the occasions on which Jazz does not assign the required bilingual personnel on board flights on which there is significant demand for services in French.

[155] I agree that the facts in this case differ from the facts in *Doucet-Boudreau, Fédération Franco-Ténoise* and *Forum des maires*, but there is no catch-all method or grading system for determining the level at which language rights violations warrant the issuance of institutional orders. Every case has to be reviewed on its own merit, and the fair and appropriate remedy must be determined in the light of the context and the particular circumstances of the organization and the breaches in question.

(3) Is it appropriate and just to award punitive and exemplary damages?

[156] Mr. and Mrs. Thibodeau are asking the Court for \$50 000 in exemplary and punitive damages. They base their claim on the systemic nature of Air Canada's breaches and on the arrogant attitude of Air Canada employees.

[157] In *de Montigny*, the Supreme Court reiterated the guiding principles on exemplary damages (at paragraph 47):

While compensatory damages are awarded to compensate for the prejudice resulting from fault, exemplary damages serve a different purpose. An award of such damages aims at

établi de vérification des services disponibles. » J'estime qu'il existe chez Air Canada, et plus particulièrement chez Jazz, des façons de faire qui favorisent les situations dans lesquelles Air Canada n'est pas en mesure de respecter l'ensemble de ses obligations en matière linguistique ni de vérifier dans quelle mesure elle manque à celles-ci.

[154] Je conclus donc qu'il est convenable et juste d'imposer à Air Canada de faire tous les efforts nécessaires pour respecter l'ensemble des obligations qui lui incombent en vertu de la partie IV de la LLO et de veiller à mettre en place un processus de suivi qui lui permettra d'identifier et de documenter les occasions où Jazz n'affecte pas le personnel bilingue requis à bord des vols à demande importante de services en français.

[155] Je conviens que les faits en l'espèce diffèrent des faits des affaires *Doucet-Boudreau, Fédération franco-ténoise* et *Forum des maires*, mais il n'y a pas de formule fourre-tout ni de système de gradation qui permette de déterminer le niveau à partir duquel des violations à des droits linguistiques justifient des ordonnances institutionnelles. Chaque cas est un cas d'espèce et les mesures de réparation convenables et justes doivent être déterminées à la lumière du contexte et des circonstances propres à l'organisation en cause et à la lumière des manquements en cause.

3) Est-il convenable et juste d'accorder des dommages exemplaires et punitifs?

[156] M. et M^{me} Thibodeau demandent à la Cour 50 000 \$ à titre de dommages punitifs et exemplaires. Ils invoquent la nature systémique des manquements d'Air Canada et l'attitude arrogante des employés d'Air Canada.

[157] Dans l'arrêt *de Montigny*, la Cour Suprême a rappelé les principes directeurs en matière de dommages exemplaires (au paragraphe 47) :

Contrairement aux dommages compensatoires, dont la raison d'être est la réparation du préjudice résultant d'une faute, les dommages exemplaires existent, quant à eux, pour une

expressing special disapproval of a person's conduct and is tied to the judicial assessment of that conduct, not to the extent of the compensation required for reparation of actual prejudice, whether monetary or not. As Cory J. stated:

Punitive damages may be awarded in situations where the defendant's misconduct is so malicious, oppressive and high-handed that it offends the court's sense of decency. Punitive damages bear no relation to what the plaintiff should receive by way of compensation. Their aim is not to compensate the plaintiff, but rather to punish the defendant. It is the means by which the jury or judge expresses its outrage at the egregious conduct of the defendant.

(*Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130, at para. 196)

[158] The applicants allege that the violation of their linguistic rights was aggravated by Air Canada employees' conduct during the incidents that resulted in the present proceeding, which they describe as "arrogant and condescending". Mr. Thibodeau described three incidents.

[159] In his affidavit, Mr. Thibodeau described the incident involving the carousel change announcement at the Ottawa airport on February 1, 2009, as follows:

[TRANSLATION] 17. I was at the Air Canada baggage counter, and I asked why there had been no French announcement. The person at the counter did not speak French. He went to get someone who spoke French. I asked him why there had been no announcement in French about the baggage that had been redirected to Carousel No. 4. He said that he could make one.

18. Several minutes went by, and still there was no announcement in French. I returned to the Air Canada counter. The employee I spoke to was the same employee I had spoken to earlier at the counter and who had told me that he could make an announcement in French. I asked him why there had been no announcement in French. He told me to give him a minute since he was in the middle of eating a sandwich.

autre fin. L'octroi de ces dommages a pour but de marquer la désapprobation particulière dont la conduite visée fait l'objet. Il est rattaché à l'appréciation judiciaire d'une conduite, non à la mesure des indemnités destinées à réparer un préjudice réel, pécuniaire ou non. Comme l'exprime le juge Cory :

On peut accorder des dommages-intérêts punitifs lorsque la mauvaise conduite du défendeur est si malveillante, opprimante et abusive qu'elle choque le sens de dignité de la cour. Les dommages-intérêts punitifs n'ont aucun lien avec ce que le demandeur est fondé à recevoir au titre d'une compensation. Ils visent non pas à compenser le demandeur, mais à punir le défendeur. C'est le moyen par lequel le jury ou le juge exprime son outrage à l'égard du comportement inacceptable du défendeur.

(*Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, par. 196)

[158] Les demandeurs soutiennent que la violation de leurs droits linguistiques lors des événements ci-haut décrits a été aggravée par l'attitude arrogante et condescendante des employés de Jazz ou d'Air Canada à leur endroit. M. Thibodeau a évoqué trois incidents.

[159] Dans son affidavit, M. Thibodeau a relaté comme suit l'incident relatif à l'annonce concernant un changement de carrousel à l'aéroport d'Ottawa le 1^{er} février 2009 :

17. J'ai été au comptoir des bagages d'Air Canada et j'ai demandé pourquoi il n'y avait pas eu d'annonce en français. La personne au comptoir ne parlait pas français. Il est allé chercher une personne qui parlait français. Je lui ai demandé pourquoi il n'y avait pas eu d'annonce en français au sujet des bagages redirigés au carrousel numéro 4. Il a dit qu'il pourrait en faire une.

18. Plusieurs minutes ce sont écoulées et il n'y avait toujours pas d'annonce en français. Je suis retourné au comptoir d'Air Canada. L'employé a qui j'ai parlé était le même avec qui j'avais parlé au comptoir plus tôt et qui m'avait dit qu'il pourrait faire une annonce en français. Je lui ai demandé pourquoi il n'y avait pas d'annonce en français. Il a dit de lui donner une minute car il était en train de manger son sandwich.

19. He laughed, and I asked him why he was laughing. I told him that this was not funny. I told him that Francophones were entitled to the same services as Anglophones.

20. I told him that the announcement informing the passengers should be made right away. Nonchalantly, he again said to give him a minute. I told him that I would make a complaint. I asked him his name, and he did not want to give it to me.

21. At 6:20 p.m., there had still not been an announcement in French, and I left the airport with my family and my luggage. Carousel 4 was almost deserted, people having already taken their luggage and left. No announcement in French was ever made to inform Francophone passengers that their luggage had been redirected from Carousel 3 to Carousel 4.

[160] Mr. Thibodeau also criticized the attitude of a flight attendant on the flight from Charlotte to Toronto on May 12, 2009. His affidavit contains the following statements:

[TRANSLATION] 31. When I boarded the plane at 11:00 a.m., I said hello to the flight attendant. She replied in English. I asked her whether she spoke French, and she said “no” in English. She said that there was no service in French. So, no active offer of services in French, and no service in French on that flight.

...

33. At ten past eleven, the flight attendant came by, and she stopped to tell me that she was not obliged to speak French, that she and several other unilingual English flight attendants had been hired in the Nineties and that service in French was not mandatory.

34. With a sarcastic smile, she asked Lynda and me whether we were from Quebec. We replied that we lived in Ontario, in Ottawa. I asked her her name as I was going to file a complaint about the lack of service in French.

...

38. At 11:46 a.m., the flight attendant came by and asked my wife and me, “Anything to drink folks?” Lynda said, “*Rien merci*” [No, thank you]. I told her “*Je vais prendre un 7-Up s.v.p.*” [I would like a 7-Up, please]. She served me a Sprite.

19. Il riait et je lui ai demandé pourquoi il riait. Je lui ai dit que ce n’était pas drôle. Je lui ai dit que les francophones ont droit aux mêmes services que les anglophones.

20. Je lui ai dit que l’annonce devrait se faire tout de suite pour informer les passagers. Il a répété de lui donner une minute avec un air nonchalant. Je lui ai dit que j’allais porter plainte. Je lui ai demandé son nom et il n’a pas voulu me le donner.

21. À 18h20 il n’y avait toujours pas eu d’annonce en français et j’ai quitté l’aéroport avec ma famille et mes bagages. Le carrousel numéro 4 était presque désert, les gens ayant déjà pris leurs bagages et ayant quittés. Il n’y a donc jamais eu d’annonce en français pour indiquer aux passagers francophones que leurs bagages avaient été redirigés du carrousel 3 au carrousel 4.

[160] M. Thibodeau reproche également à une agente de bord son attitude lors du vol Charlotte-Toronto le 12 mai 2009. Son affidavit contient les déclarations suivantes :

31. Lorsque je suis monté à bord de l’avion à 11h00, j’ai dit bonjour à l’agente de bord. Elle m’a répondu en anglais. Je lui ai demandé si elle parlait français et elle a dit non en anglais. Elle a dit qu’il n’y avait pas de service en français. Donc pas d’offre active de service en français et pas de service en français sur ce vol.

[...]

33. À 11h10 l’agente de bord passait dans l’allée et elle s’est arrêtée pour me dire qu’elle n’était pas obligé de parler français, que elle et plusieurs autres agents unilingues anglophones avaient été embauchés dans les années 90 et que le service en français n’est pas obligatoire.

34. Elle nous a demandé à Lynda et moi si on venait du Québec avec un sourire sarcastique. On a répondu qu’on demeurait en Ontario à Ottawa. Je lui ai demandé son nom car j’allais porter plainte pour l’absence de service en français.

[...]

38. À 11h46 l’agente de bord est passée dans l’allée et nous a demandé à mon épouse et moi : « Anything to drink folks? » Lynda lui a dit « Rien merci ». Je lui ai dit « Je vais prendre un 7-Up s.v.p. ». Elle m’a servi un Sprite.

[161] Regarding the baggage announcement incident at the Toronto airport, Mr. Thibodeau made the following statements in his affidavit:

[TRANSLATION] 40. Upon arrival of flight AC 7923 in Toronto, my wife and I went to get our luggage. We were close to the carousels where the baggage was to arrive. An announcement was made over the airport loudspeaker at around 1:20 p.m. for the passengers from flight AC 7923, telling them where to pick up their luggage, at Carousel 11, and giving them instructions for connecting flights. The announcement was made only in English.

41. I went to the Air Canada counter close to Carousel 11, and there were two people there, a man and a woman. I said hello and asked the man whether he spoke French. He said no. I asked the lady the same thing, and she, too, did not speak French.

42. I asked the man in English whether it was he who had made the baggage announcement over the loudspeaker, and he said yes. I asked why the announcement had not been made in French, and he said that he did not speak French.

43. He continued by saying that airport staff made the announcements. I replied that he had just made an announcement for passengers from the Jazz Air flight. He answered that he made the announcements for “his passengers”. I told him that I was one of “his passengers”. He then said to me that I spoke English and wondered “so what’s the problem?”.

44. At 1:23 p.m., while I was still at the counter, he made the same announcement again over the airport loudspeaker, informing passengers from flight AC 7923 where to pick up their luggage. Again, the announcement was made only in English.

45. I told him that I was entitled to the same service as Anglophone passengers. He replied in English that if I needed service in French, he would get it. I answered that I wanted the announcement that had been made in English to also be made in French. He replied that he could not do that since he did not speak French. He said that I could ask the airport authorities for an announcement to be made in French.

46. At 1:27 p.m., while I was still at the counter, he again made the announcement over the airport loudspeaker informing passengers from flight AC 7923 where to pick up their luggage. Again, the announcement was made only in English.

47. I told him that I was not going to run around the airport to get someone to make an announcement in French. He said

[161] Pour ce qui est de l’incident relatif à l’annonce concernant les bagages à l’aéroport de Toronto, l’affidavit de M. Thibodeau contient les déclarations suivantes :

40. À l’arrivée du vol AC 7923 à Toronto, nous sommes allés, mon épouse et moi, chercher nos bagages. Nous étions près des carrousels où les bagages devaient arriver. Une annonce a été faite au micro de l’aéroport vers 13h20 pour les passagers du vol AC 7923 pour leur dire où ramasser leurs bagages, au carrousel 11, et leur dire comment procéder pour les correspondances. L’annonce a été faite en anglais seulement.

41. Je suis allé au comptoir d’Air Canada près du carrousel 11 et il y avait deux personnes, un homme et une femme. J’ai dit bonjour et demandé à l’homme s’il parlait français et il a répondu non. J’ai demandé la même chose à la dame et elle non plus ne parlait pas français.

42. J’ai demandé à l’homme, en anglais, si c’était lui qui avait fait l’annonce pour les bagages au micro et il a dit oui. Je lui ai demandé pourquoi l’annonce n’avait pas été faite en français et il a dit qu’il ne parlait pas français.

43. Il a continué en disant que c’est le personnel de l’aéroport qui fait les annonces. Je lui ai répondu qu’il venait juste de faire une annonce pour les passagers du vol de Jazz Air. Il a répondu qu’il fait les annonces pour « ses passagers ». Je lui ai dit que j’étais un de « ses passagers ». Il m’a alors dit que je parlais anglais alors « what’s the problem » a-t-il dit.

44. À 13h23, alors que j’étais encore au comptoir, il a refait la même annonce au micro de l’aéroport s’adressant aux passagers du vol AC 7923 pour leurs dire où aller chercher les bagages. Encore une fois l’annonce a été faite en anglais seulement.

45. Je lui ai dit que j’avais le droit au même service que les passagers anglophones. Il a alors dit, en anglais, que si j’avais besoin du service en français il allait le procurer. J’ai répondu que je voulais que l’annonce qui avait été faite en anglais soit aussi faite en français. Il a répondu qu’il ne pourrait pas faire cela parce qu’il ne parle pas français. Il a dit que je pouvais aller demander à l’autorité de l’aéroport pour qu’une annonce soit faite en français.

46. À 13h27, alors que j’étais encore au comptoir, il a refait la même annonce au micro de l’aéroport s’adressant aux passagers du vol AC 7923 pour leurs dire où aller chercher les bagages. Encore une fois l’annonce a été faite en anglais seulement.

47. Je lui ai dit que je n’allait pas courrir un peu partout dans l’aéroport pour qu’une annonce soit faite en français. Il a dit

that if I was not happy, I could go and see his manager a little further away in the airport to get someone to make an announcement in French.

48. I asked him to call his manager himself to get someone to make the announcement in French, and he failed to do so. He reiterated that if I needed a service in French, he could manage to give it in French. I repeated that what I wanted was for the baggage announcement that had been made in English to be made in French. He said that he could not do that.

[162] Air Canada denies that its employees or Jazz's employees displayed an arrogant attitude towards the applicants and submits that, to the contrary, they attempted to help the applicants.

[163] First, I exclude the incident that occurred at the Ottawa airport since the evidence makes it impossible to conclude that Air Canada breached its duties. Regarding the incident on board the Charlotte–Toronto flight, it is my view that the evidence does not indicate that the flight attendant was arrogant or condescending.

[164] Regarding the third incident, I note that the Air Canada employee made no effort to ensure that the applicants received the service in French to which they were entitled. On the contrary, he displayed a nonchalant attitude trivializing the applicants' rights. In view of the evidence, it seems that that was an isolated incident. Hence, the attitude of Air Canada's employees and Air Canada itself in no way calls for an award of exemplary damages. The evidence does not reveal a malicious, oppressive and high-handed attitude on the part of Air Canada that would call for such a remedy. As I have concluded previously, Air Canada does not do enough to comply with its duties under the OLA; that being said, its breaches are not such that the imposition of a "penalty" is warranted.

IV. Costs

[165] Under the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] (the Rules), the

que si je n'étais pas content je pouvais aller voir son gestionnaire un peu plus loin dans l'aéroport pour qu'une annonce soit faite en français.

48. Je lui ai demandé qu'il appelle son gestionnaire lui-même pour que l'annonce soit faite en français et il ne l'a pas fait. Il a répété que si j'ai besoin d'un service en français il pourrait s'arranger pour le donner. Je lui ai répété que ce que je voulais c'est que l'annonce pour les bagages qui a été faite en anglais soit aussi faite en français. Il a dit qu'il ne pouvait pas faire cela. [*Sic* pour l'ensemble de la citation.]

[162] Air Canada nie que ses employés ou les employés de Jazz ont eu une attitude arrogante à l'endroit des demandeurs et elle soutient au contraire qu'ils ont tenté de leur venir en aide.

[163] D'abord, j'écarte l'incident qui s'est produit à l'aéroport d'Ottawa puisque, vu les éléments de preuve, il n'est pas possible de conclure qu'Air Canada a manqué à ses obligations. Quant à l'incident à bord du vol Charlotte-Toronto, je suis d'avis qu'il ne ressort pas des éléments de preuve que l'agente de bord a eu une attitude arrogante ou condescendante.

[164] En ce qui a trait au troisième incident, je constate que l'employé d'Air Canada n'a fait aucun effort pour s'assurer que les demandeurs bénéficient des services en français auxquels ils avaient droit. Au contraire, il a adopté une attitude nonchalante qui banalise les droits des demandeurs. À la lumière des éléments de preuve, cet incident semble isolé. Je suis toutefois loin de considérer que l'attitude des employés d'Air Canada ou d'Air Canada elle-même justifie l'octroi de dommages exemplaires. Les preuves ne révèlent pas de la part d'Air Canada une attitude malveillante, opprimante ou abusive justifiant une telle sanction. Comme je l'ai conclu précédemment, Air Canada ne fait pas suffisamment d'efforts pour satisfaire aux obligations que lui impose la LLO, mais je ne considère pas qu'elle aborde ses obligations d'une manière qui justifie l'imposition d'une « punition ».

IV. Les Dépens

[165] Selon les *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] (les

Court has power over the amount of costs (subsection 400(1) [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)] of the Rules). The factors that the Court may consider when exercising this discretion are set out at subsection 400(3) [as am. by SOR/2010-176, s. 11] of the Rules.

[166] The applicants are seeking disbursements in the amount of \$1 982.19 and fees in the amount of \$3 500 each for a total of \$7 000. Mr. Thibodeau explained that he had spent approximately 250 to 300 hours to prepare the case and that Mrs. Thibodeau had spent about 75 hours to do so.

[167] Air Canada admitted at the hearing that this case raised important issues and agreed to pay \$4 000 to Mr. Thibodeau and \$1 000 to Mrs. Thibodeau for costs. Air Canada did not challenge the amount of the disbursements claimed by the applicants.

[168] Air Canada's proposal seems reasonable to me and, in the exercise of my discretion, I award the applicants the total amount of \$6 982.19 in costs, including the disbursements.

JUDGMENT

THE COURT ALLOWS this application;

DECLARES that Air Canada breached its duties under Part IV of the *Official Languages Act*. More specifically, Air Canada breached its duties by:

- failing to offer services in French on board (Jazz-operated) flight AC8627, a flight on which there is significant demand for services in French, on January 23, 2009;
- failing to translate into French an announcement made in English by the pilot who was the captain of (Jazz-operated) flight AC8622 on February 1, 2009;

Règles), le pouvoir de déterminer le montant des dépens appartient à la Cour (paragraphe 400(1) [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)] des Règles). Les facteurs que la Cour prend en considération dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire sont énoncés au paragraphe 400(3) [mod. par DORS/2010-176, art. 11] des Règles.

[166] Les demandeurs réclament des déboursés d'un montant de 1 982,19 \$ et des frais de 3 500 \$ chacun pour un total de 7 000 \$. M. Thibodeau a précisé qu'il avait consacré environ 250 à 300 heures dans la préparation du dossier et que M^{me} Thibodeau y avait consacré environ 75 heures.

[167] Air Canada a reconnu à l'audience que le présent litige soulevait des questions importantes et elle a consenti à verser 4 000 \$ à M. Thibodeau et 1 000 \$ à M^{me} Thibodeau à titre de dépens. Air Canada n'a pas contesté le montant des déboursés réclamés par les demandeurs.

[168] La proposition d'Air Canada m'apparaît raisonnable en l'espèce et, conformément à mon pouvoir discrétionnaire, j'accorde aux demandeurs la somme totale de 6 982,19 \$ à titre de dépens, incluant les déboursés.

JUGEMENT

LA COUR ACCUEILLE la présente demande;

DÉCLARE qu'Air Canada a manqué aux obligations que lui impose la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Plus précisément, Air Canada a manqué à ses obligations :

- en n'offrant pas de services en français le 23 janvier 2009 à bord du vol AC8627 (opéré par Jazz) qui était un vol à demande importante de services en français;
- en omettant de traduire en français une annonce faite en anglais par le pilote qui commandait le vol AC8622 (opéré par Jazz) le 1^{er} février 2009;

- failing to offer service in French on board (Jazz-operated) flight AC7923, a flight on which there is significant demand for services in French, on May 12, 2009;

- making a passenger announcement regarding baggage collection at the Toronto airport on May 12, 2009, in English only.

ORDERS Air Canada to:

- give the applicants a letter of apology containing the text appearing in Schedule A to this order, which is the text of the draft apology letter filed by Air Canada;

- make every reasonable effort to comply with all of its duties under Part IV of the *Official Languages Act*;

- introduce, within six months of this judgment, a proper monitoring system and procedures to quickly identify, document and quantify potential violations of its language duties, as set out at Part IV of the OLA and at section 10 of the ACPA, particularly by introducing a procedure to identify and document occasions on which Jazz does not assign flight attendants able to provide services in French on board flights on which there is significant demand for services in French;

- pay the amount of \$6 000 in damages to each of the applicants.

- pay the applicants the total amount of \$6 982.19 in costs, including the disbursements.

SCHEDULE A

[TRANSLATION]

AIR CANADA
Linguistic Affairs
P.O. Box 14000, Station Airport
Z1P 1Z30
Dorval, Quebec H4Y 1H4

- en n'offrant pas de service en français le 12 mai 2009 à bord du vol AC7923 (opéré par Jazz) qui était un vol à demande importante de services en français;

- en faisant une annonce adressée aux passagers concernant la réception des bagages en anglais seulement à l'aéroport de Toronto le 12 mai 2009.

ORDONNE à Air Canada :

- de remettre aux demandeurs une lettre d'excuse contenant le texte apparaissant à l'Annexe A de la présente ordonnance, lequel correspond au texte du projet de lettre d'excuse versé au dossier par Air Canada;

- de faire tous les efforts nécessaires pour respecter l'ensemble des obligations qui lui incombent en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*;

- d'instaurer, dans les six mois suivant le présent jugement, des procédures et un système de surveillance adéquats visant à rapidement identifier, documenter et quantifier d'éventuelles violations à ses obligations linguistiques, tel qu'énoncés à la partie IV de la LLO et à l'article 10 de la LPPCAC, notamment en instituant un processus permettant d'identifier et de documenter les occasions où Jazz n'affecte pas des agents de bord en mesure d'assurer des services en français à bord des vols à demande importante de services en français;

- de verser la somme de 6 000 \$ en dommages-intérêts à chacun des demandeurs.

- de verser aux demandeurs la somme totale de 6 982,19 \$ à titre de dépens, incluant les déboursés.

ANNEXE A

AIR CANADA
Affaire[s] linguistiques
C.P. 14000, Succursale Aéroport
Z1P 1Z30
Dorval (Québec) H4Y 1H4

March 28, 2011
Lynda Thibodeau
Michel Thibodeau
Ottawa, Ontario

Dear Mr. and Mrs. Thibodeau:

In my capacity as general manager of Air Canada's Linguistic Affairs Division and on behalf of Air Canada, I would like to apologize that you were unable to receive service in the official language of your choice, a service to which you were entitled, on the following flights:

AC8627, January 23, 2009
AC8622, February 1, 2009 (only with regard to the pilot's announcement about arrival time and the temperature at destination)
AC7923, May 12, 2009

This apology also applies to the baggage collection announcement and your visit to the baggage counter at Toronto Pearson Airport on May 12, 2009.

Air Canada has followed up with the employees involved in the incidents and reminded them of the language policy. Moreover, an awareness workshop was given to all agents assigned to the baggage counter in Toronto.

Both Air Canada and Jazz, which operated the abovementioned flights on behalf of Air Canada, are aware of their language duties and responsibilities and understand the importance of offering service in both official languages to Air Canada's customers.

I understand your dissatisfaction and your disappointment, and I would like to assure you that Air Canada and Jazz take their language responsibilities very seriously and are constantly working to offer their clients service in the official language of their choice.

Yours sincerely,

Chantal Dugas
General Manager, Linguistic Affairs

Le 28 mars 2011
Madame Lynda Thibodeau
Monsieur Michel Thibodeau
Ottawa (Ontario)

Madame,
Monsieur,

C'est en ma qualité de chef de service générale des Affaires linguistiques d'Air Canada et au nom de la Société que je vous fais part de nos excuses du fait que vous n'avez pu obtenir un service dans la langue officielle de votre choix, service auquel vous étiez en droit de vous attendre, lors des vols suivants :

AC8627 le 23 janvier 2009
AC8622 le 1^{er} février 2009 (seulement pour ce qui est de l'annonce du pilote quant à l'heure d'arrivée et à la température à destination)
AC7923 le 12 mai 2009

Il en va de même pour l'annonce effectuée pour la récupération des bagages et pour votre passage au comptoir des bagages à l'aéroport Pearson de Toronto le 12 mai 2009.

Un suivi et rappel de la politique linguistique ont été effectués auprès des employés concernés. De plus, un atelier de sensibilisation a été offert à tous les agents affectés au comptoir des bagages de Toronto.

Air Canada ainsi que Jazz, qui exploitait les vols mentionnés ci-dessus au nom d'Air Canada, sont conscients de leurs obligations et de leurs responsabilités linguistiques et comprennent l'importance d'offrir un service aux clients d'Air Canada dans les deux langues officielles.

Je comprends votre insatisfaction ainsi que votre déception et je vous prie de croire, Madame, Monsieur, qu'Air Canada et Jazz prennent très au sérieux leurs responsabilités linguistiques et déploient des efforts continus afin d'offrir à leurs clients un service dans la langue officielle de leur choix.

Veuillez recevoir, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

La chef de service générale — Affaires linguistiques
Chantal Dugas