

2021 FCA 159  
A-355-192021 CAF 159  
A-355-19**Commissioner of Official Languages of Canada**  
(*Appellant*)**Commissaire aux langues officielles du Canada**  
(*appelant*)

v.

c.

**Office of the Superintendent of Financial Institutions**  
(*Respondent*)**Bureau du surintendant des institutions financières**  
(*intimé*)

and

et

**Canadian National Railway Company** (*Intervener*)**Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada**  
(*intervenante*)

A-453-19

A-453-19

**André Dionne** (*Appellant*)**André Dionne** (*appelant*)

v.

c.

**Office of the Superintendent of Financial Institutions**  
(*Respondent*)**Bureau du surintendant des institutions financières**  
(*intimé*)**INDEXED AS: CANADA (COMMISSIONER OF OFFICIAL  
LANGUAGES) v. OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF  
FINANCIAL INSTITUTIONS****RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE AUX LANGUES  
OFFICIELLES) c. BUREAU DU SURINTENDANT DES  
INSTITUTIONS FINANCIÈRES**Federal Court of Appeal, de Montigny, Rivoalen and  
Locke J.J.A.—By videoconference, June 9 and 10;  
Ottawa, August 4, 2021.Cour d'appel fédérale, juges de Montigny, Rivoalen  
et Locke, J.C.A.—Par vidéoconférence, 9 et 10 juin;  
Ottawa, 4 août 2021.

*Official Languages — Appeals from Federal Court decision dismissing application for judicial review brought by appellant André Dionne (hereafter appellant) under Official Languages Act (OLA), s. 77, arising from complaint made to Commissioner of Official Languages of Canada (Commissioner) against appellant's employer, Office of the Superintendent of Financial Institutions (respondent) — Appellant working at Montréal office as "generalist" on regular basis with team of unilingual English-speaking specialists from Toronto office — Communications with specialists taking place only in English — Appellant alleging right to work in French constantly breached during 22 years of service for respondent — Commissioner confirming complaint justified, making recommendations to correct respondent's breaches of duties under OLA — According to Federal Court, principles of interpretation*

*Langues officielles — Appels d'une décision de la Cour fédérale qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire intentée par l'appelant André Dionne (ci-après l'appelant) en vertu de l'art. 77 de la Loi sur les langues officielles (LLO) découlant d'une plainte faite auprès du Commissaire aux langues officielles du Canada (le commissaire) à l'encontre de son employeur, le Bureau du surintendant des institutions financières (l'intimé) — L'appelant travaillait au bureau de Montréal en tant que « généraliste » de façon récurrente avec une équipe de spécialistes unilingues anglophones du bureau de Toronto — Les communications avec les spécialistes avaient lieu uniquement en anglais — L'appelant a allégué que son droit de travailler en français avait constamment été brimé durant ses 22 ans à l'emploi de l'intimé — Le commissaire a confirmé que la plainte était fondée et a émis des recommandations visant à corriger les*

set out in *R. v. Beaulac* not applying in case, unilingual specialist employees in Toronto not providing “service” to bilingual generalists in Montréal under OLA, s. 36(1)(a) — Appellant submitting support specialists provide to generalists’ work constituting “service” — Commissioner arguing Federal Court should have considered qualitative criteria — Main issue whether Federal Court erred in ruling principles of interpretation set out in *Beaulac* applying only to language rights of provincial linguistic minority; unilingual specialists in Toronto not providing “service” to bilingual generalists in Montréal; OLA, s. 36(2), not imposing on respondent obligation to ensure support of specialists available in both official languages in regions designated as bilingual — Federal Court erred in rejecting principles set out in *Beaulac* — Federal Court’s analysis based on false premise — Purposive approach set forth in *Beaulac*, modern interpretation method not mutually exclusive — Distinction Federal Court made between rights intended to protect provincial official language minority, rights of pan-Canadian Francophone minority in no way supported by either case law or OLA — Language rights must be given broad, liberal interpretation — Federal Court erroneously made artificial distinctions from approach set forth in *Beaulac* — Federal Court created false distinction between rights intended to preserve language minority at “provincial” scale, institutional bilingualism — Distinction not recognized in law — Interpretative approach in *Beaulac* must be followed “in all cases” — Federal Court erred when incorrectly attempting to compartmentalize, differentiate principles, objectives of OLA to stray from *Beaulac* — Certain concerning remarks by Federal Court reflecting negative stereotypes — Federal Court not erring in concluding unilingual specialists in Toronto not providing “service” to bilingual generalists in Montréal — But Federal Court’s interpretation of words “services centrally provided” as requiring formal decision by institution ambiguous, arbitrary — Formal decision criterion unduly restricting scope of OLA, s. 36(1)(a) — Court must consider qualitative factors to examine services — Interpretation of notion of “services that are centrally provided” must also take into account qualitative factors — In this case, exchanges among generalists, specialists taking place within work team — Specialists not providing “services” to generalists within meaning of OLA, s. 36(1)(a) — Federal Court erred when narrowly interpreting s. 36(2) — Federal Court rejected interpretation of s. 36(2) applied in *Tailleur v. Canada (Attorney General)* — Broad, liberal interpretation must be given to s. 36(2) — Parliament intended to establish set of standards common to all federal institutions — Bilingual employees must interact with unilingual colleagues in colleagues’ official language — Nevertheless, federal institutions must maximize opportunities for bilingual employees to work in official language of choice — Respondent breached positive duty to take measures to establish, maintain work environment conducive to effective use of both official languages — Appellant’s complaint well founded — Appeals allowed.

manquements de l’intimé à ses obligations en vertu de la LLO — Selon la Cour fédérale, les principes d’interprétation énoncés par l’arrêt *R. c. Beaulac* ne s’appliquaient pas en l’espèce et que les employés spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux employés généralistes bilingues de Montréal au sens de l’art. 36(1)a de la LLO — L’appelant a affirmé que l’apport des spécialistes au travail des généralistes constitue un « service » — Le commissaire a soutenu que la Cour fédérale aurait dû tenir compte de critères qualitatifs — Il s’agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a erré en statuant que les principes d’interprétation énoncés par l’arrêt *Beaulac* s’appliquent uniquement aux droits linguistiques d’une minorité linguistique provinciale; que les spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux généralistes bilingues de Montréal; et que l’art. 36(2) de la LLO n’impose pas à l’intimé l’obligation de s’assurer que l’appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues — La Cour fédérale a erré en écartant les principes énoncés dans l’arrêt *Beaulac* — L’analyse de la Cour fédérale reposait sur une fausse prémisse — L’approche téléologique mise de l’avant dans l’arrêt *Beaulac* et la méthode moderne d’interprétation ne s’excluent pas l’une l’autre — La distinction tracée par la Cour fédérale entre les droits visant la préservation d’une minorité provinciale de langue officielle et ceux d’une minorité francophone pancanadienne ne trouve nul appui ni dans la jurisprudence ni dans la LLO — Les droits linguistiques doivent recevoir une interprétation large et libérale — La Cour fédérale a erronément apporté des distinctions artificielles à l’approche préconisée par l’arrêt *Beaulac* — Elle a créé une fausse distinction entre les droits visant la préservation d’une minorité linguistique à l’échelle « provinciale » et le bilinguisme institutionnel — Cette distinction n’existe pas en droit — L’approche interprétative de l’arrêt *Beaulac* doit être suivie « dans tous les cas » — La Cour fédérale a erré alors qu’elle a tenté de compartimenter et distinguer les principes et les objectifs de la LLO afin d’écarter l’arrêt *Beaulac* — Certains propos préoccupants tenus par la Cour fédérale ont témoigné de stéréotypes péjoratifs — La Cour fédérale n’a pas erré lorsqu’elle est arrivée à la conclusion que les spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux généralistes bilingues de Montréal — Mais l’interprétation qu’elle a donnée aux termes « services fournis à titre central » requérant une décision formelle de l’institution était ambiguë et arbitraire — Le critère de la décision formelle restreint sans fondement la portée de l’art. 36(1)a — La Cour doit considérer des facteurs qualitatifs pour examiner ces services — Une interprétation de la notion de « services auxiliaires centraux » doit également prendre en compte des facteurs qualitatifs — En l’espèce, les échanges entre généralistes et spécialistes relèvent du travail d’équipe — Les spécialistes n’offrent pas des « services » aux généralistes au sens de l’art. 36(1)a — La Cour fédérale a erré lorsqu’elle a interprété restrictivement l’art. 36(2) — Elle a écarté l’interprétation de l’art. 36(2) retenue dans la décision *Tailleur c.*

These were appeals from a Federal Court decision that dismissed an application for judicial review brought by appellant André Dionne (hereafter the appellant) under section 77 of the *Official Languages Act* (OLA) arising out of a complaint made to the Commissioner of Official Languages of Canada (the Commissioner) against his employer, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (the respondent).

Part V of the OLA imposes duties on federal institutions in prescribed regions within the meaning of section 35 with respect to the language of work in the public service. In this case, the Court was asked to interpret, for the first time, the provisions setting out the minimum requirements of federal institutions in prescribed regions, namely, paragraphs 36(1)(a) and 36(1)(b), and subsection 36(2).

The appellant was based at the respondent's Montréal office, where he worked as a "generalist" and manager in charge of leading a team of four generalists that supervised financial institutions. His position as manager required him to work on a regular basis with a team of unilingual English-speaking specialists at the Toronto office. Generalists frequently rely on the specialists' expertise. According to the appellant, all communications with the specialists were conducted exclusively in English. The financial institutions served by the Montréal office often requested service in French, requiring the appellant to act as a translator, to issue a report in French to the financial institution in question. It was those circumstances that the appellant filed a complaint with the Commissioner against the respondent. He alleged that his right to work in French had been constantly infringed during his 22 years of employment with the respondent. Following an investigation, the Commissioner produced a final report confirming that the complaint was justified. The Commissioner made a series of recommendations to correct the respondent's breaches of its duties under the OLA. In response to the Commissioner's final report and accompanying recommendations, the respondent heightened the language profile of key positions at the Toronto office. The appellant applied for a Court remedy because he considered the Commissioner's intervention insufficient to correct the problem. The Federal Court held, *inter alia*, that the principles of

*Canada (Procureur général) — Il faut donner une interprétation large et libérale à l'art. 36(2) — Le législateur a cherché à établir un ensemble de normes communes à toutes les institutions fédérales — Les employés bilingues doivent interagir avec leurs collègues unilingues dans la langue officielle de ces derniers — Par contre, les institutions fédérales doivent maximiser les possibilités pour les employés bilingues de travailler dans la langue officielle de leur choix — L'intimé a manqué à l'obligation positive qui lui incombait de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles — La plainte de l'appelant était bien fondée — Appels accueillis.*

Il s'agissait d'appels d'une décision de la Cour fédérale qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire intentée par l'appelant André Dionne (ci-après l'appelant) en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) découlant d'une plainte faite auprès du Commissaire aux langues officielles du Canada (le commissaire) à l'encontre de son employeur, le Bureau du surintendant des institutions financières (l'intimé).

La partie V de la LLO impose aux institutions fédérales des régions désignées au sens de l'article 35 des obligations en matière de langue de travail dans la fonction publique. En l'espèce, on devait interpréter, pour une première fois, les dispositions énonçant les obligations minimales des institutions fédérales dans les régions désignées, soient les alinéas 36(1)a) et 36(1)b) ainsi que le paragraphe 36(2).

L'appelant était basé au bureau de Montréal de l'intimé où il travaillait comme « généraliste » et gestionnaire chargé de diriger une équipe de quatre généralistes effectuant la surveillance des institutions financières. Son poste de gestionnaire l'amenait à travailler de façon récurrente avec une équipe de spécialistes unilingues anglophones du bureau de Toronto. Il est fréquent que les généralistes s'appuient sur l'expertise des spécialistes. Selon l'appelant, toutes les communications avec les spécialistes avaient lieu uniquement en anglais. Les institutions financières desservies par le bureau de Montréal demandaient souvent à obtenir un service en français, obligeant ainsi l'appelant à s'improviser traducteur, avant de pouvoir produire un rapport en français à l'institution financière concernée. C'est dans ce contexte que l'appelant a déposé une plainte auprès du commissaire contre l'intimé. Il alléguait que son droit de travailler en français avait constamment été brimé durant ses 22 ans à l'emploi de l'intimé. Après enquête, le commissaire a produit un rapport final confirmant que la plainte était fondée. Le commissaire a émis une série de recommandations visant à corriger les manquements de l'intimé à ses obligations en vertu de la LLO. L'intimé a donné suite au rapport final du commissaire et aux recommandations qui l'accompagnaient en procédant au rehaussement du profil linguistique de postes essentiels au bureau de Toronto. L'appelant a intenté un recours judiciaire parce qu'il jugeait que l'intervention du commissaire n'avait pas suffi à remédier au problème.

interpretation set out in *R. v. Beaulac* did not apply in this case, and that *Beaulac* “has nothing to do with institutional bilingualism or the denial of any rights of a pan-Canadian Francophone minority, which has never been recognized as a community to which a purposive interpretation principle should apply”. The Federal Court also found that bilingual specialists in Toronto do not provide a “service” to bilingual generalists in Montréal within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA, and subsection 36(2) of the OLA does not impose a duty on the respondent to ensure that specialists’ support is available in both official languages in prescribed bilingual regions. The appellant submitted, *inter alia*, that the support the specialists provide to the generalists’ work constitutes a “service” within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA. According to him, the Federal Court provided an excessively narrow interpretation of the meaning of the word “service”. The Commissioner submitted that the Federal Court erred in interpreting Part V in a manner that is inconsistent with its object and with Parliament’s intent. More specifically, the Federal Court should have considered qualitative criteria, including the specific context of the institution.

The main issues were whether the Federal Court erred in holding that the principles of interpretation set out in *Beaulac* apply only to the language rights of a provincial linguistic minority; that unilingual specialists in Toronto do not provide a “service” to bilingual generalists in Montréal within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA; and that subsection 36(2) of the OLA does not impose a duty on the respondent to ensure that the specialists’ support is available in both official languages in prescribed bilingual regions.

*Held*, the appeals should be allowed.

The Federal Court erred in law as it went astray from the principles set out in *Beaulac*. The starting point of the Federal Court’s analysis was based on a false premise that the approach set forth in *Beaulac* applies only to the rights of a provincial linguistic minority. The Federal Court’s remarks had the effect of contrasting interpretative approaches that are essentially one and the same. Contrary to the Federal Court’s conclusion, the purposive approach set forth in *Beaulac* and the modern method of interpretation are not mutually exclusive. More important still, the distinction the Federal Court made between the rights intended to protect a provincial official language minority and those of a pan-Canadian Francophone minority is in no way supported by either the case law or the wording of the provisions at issue. Such a distinction could unduly restrict the scope of language rights. Language rights must be given a broad and liberal interpretation “in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada”. The Federal Court was bound by the case law and

La Cour fédérale a conclu, entre autres, que les principes d’interprétation énoncés par l’arrêt *R. c. Beaulac* ne s’appliquaient pas en l’espèce, et que l’arrêt *Beaulac* « n’a rien à voir avec le bilinguisme institutionnel ou le déni des droits d’une minorité francophone pancanadienne, qui n’a jamais été reconnue comme une communauté à laquelle un principe d’interprétation téléologique devrait s’appliquer ». La Cour fédérale a aussi conclu que les employés spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux employés généralistes bilingues de Montréal au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO, et le paragraphe 36(2) de la LLO n’impose pas à l’intimé l’obligation de s’assurer que l’appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues. L’appelant a affirmé, entre autres, que l’apport des spécialistes au travail des généralistes constitue un « service » au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO. Selon lui, la Cour fédérale a appliqué une interprétation indûment restrictive au sens du mot « service ». Le commissaire quant à lui a soutenu que la Cour fédérale a erré en interprétant la partie V de manière incompatible avec son objet et avec l’intention du législateur. Plus spécifiquement, la Cour fédérale aurait dû tenir compte de critères qualitatifs, dont le contexte propre à l’institution.

Il s’agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a erré en statuant que les principes d’interprétation énoncés par l’arrêt *Beaulac* s’appliquent uniquement aux droits linguistiques d’une minorité linguistique provinciale; que les spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux généralistes bilingues de Montréal au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO; et que le paragraphe 36(2) de la LLO n’impose pas à l’intimé l’obligation de s’assurer que l’appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues.

*Arrêt* : les appels doivent être accueillis.

La Cour fédérale a erré en droit en écartant les principes énoncés dans l’arrêt *Beaulac*. Le point de départ de l’analyse de la Cour fédérale reposait sur une fausse prémisse, voulant que l’approche dictée par l’arrêt *Beaulac* ne trouve application qu’en lien avec les droits d’une minorité linguistique au sein d’une province. Les propos de la Cour fédérale ont eu pour effet de mettre en opposition des approches interprétatives qui, tout compte fait, ne font qu’un. Contrairement à la conclusion de la Cour fédérale, l’approche téléologique mise de l’avant dans l’arrêt *Beaulac* et la méthode moderne d’interprétation ne s’excluent pas l’une l’autre. Plus important encore, la distinction que trace la Cour fédérale entre les droits visant la préservation d’une minorité provinciale de langue officielle et ceux d’une minorité francophone pancanadienne ne trouve nul appui ni dans la jurisprudence, ni dans le libellé des dispositions en cause. Une telle distinction est susceptible de restreindre indûment la portée des droits linguistiques. Les droits linguistiques doivent recevoir une interprétation large et libérale « de façon

erroneously made artificial distinctions from the approach set forth in *Beaulac*. The case law reflects a broad consensus, and the strict interpretation of language rights has been definitively rejected in favour of a purposive approach based on the principle of substantive equality. The Federal Court created a false distinction between rights intended to preserve a language minority on the “provincial” scale, and institutional bilingualism, intended to protect a language minority on the “national” scale. That distinction is not recognized in the law and is contrary to the case law and Parliament’s intent. Furthermore, *Beaulac* clearly holds that its interpretative approach must be followed “in all cases”. The Federal Court erred when it incorrectly attempted to compartmentalize and differentiate the principles and the objectives of the OLA to go further astray from *Beaulac*. The Federal Court undertook a rather peculiar exercise of associating the various paragraphs of the Preamble with either the objective of official bilingualism in federal institutions or the objective of the preservation and development of “provincial minority official language communities”. Certain concerning remarks by the Federal Court in its analysis rejecting a purposive interpretation of the provisions of the OLA reflected negative stereotypes that called into question the value of Francophone employees in the public service.

The Federal Court did not err when it concluded that unilingual specialists in Toronto do not provide a “service” to bilingual generalists in Montréal within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA. The debate focused on the interpretation of the term “services that are centrally provided” in paragraph 36(1)(a). Paragraph 36(1)(a) applies to all “services” intended for the employees of a federal institution. The Federal Court erred in concluding that “services that are centrally provided” comprise services provided for the purpose of assisting or essentially supporting the performance of the employee’s duties that have been provided for by a “formal designation of senior management of the institution”. The Federal Court’s interpretation of the words “services centrally provided” as requiring a formal decision by the institution is ambiguous and arbitrary. The formal decision criterion unduly restricts the scope of paragraph 36(1)(a). The Court must consider qualitative factors to examine these services. Therefore, to determine whether a service is “centrally provided”, meaning that it is made available to all or a majority of the employees of an institution, the services in question must be analyzed. An interpretation of the notion of “services that are centrally provided” must also take into account qualitative factors. This approach is flexible enough to enable federal institutions to adapt to changing circumstances, while complying with the limits established by paragraph 36(1)(a). In this case, the exchanges among generalists and specialists take place

compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada ». La Cour fédérale était contrainte par la jurisprudence et a erronément apporté des distinctions artificielles à l’approche préconisée par l’arrêt *Beaulac*. Un large consensus se dégage par ailleurs de la jurisprudence et l’interprétation stricte des droits linguistiques a définitivement été écartée en faveur d’une approche téléologique fondée sur le principe de l’égalité réelle. La Cour fédérale a créé une fausse distinction entre les droits visant la préservation d’une minorité linguistique à l’échelle « provinciale » et le bilinguisme institutionnel, entendu comme favorisant une minorité linguistique sur le plan « national ». Cette distinction n’existe pas en droit et elle est contraire à la jurisprudence et à l’intention du législateur. En outre, l’arrêt *Beaulac* indique clairement que son approche interprétative doit être suivie « dans tous les cas ». La Cour fédérale a erré alors qu’elle a tenté, à tort, de compartimenter et distinguer les principes et les objectifs de la LLO afin d’écartier davantage l’arrêt *Beaulac*. La Cour fédérale s’est livrée à un exercice quelque peu particulier, associant les différents paragraphes du préambule, soit à l’objectif du bilinguisme officiel dans les institutions fédérales, soit à l’objectif du maintien et de l’épanouissement des « communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire ». Certains propos préoccupants tenus par la Cour fédérale dans le cadre de son analyse rejetant une interprétation téléologique des dispositions de la LLO ont témoigné de stéréotypes péjoratifs qui remettaient en question la valeur des employés francophones au sein de la fonction publique.

La Cour fédérale n’a pas erré lorsqu’elle est arrivée à la conclusion que les spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux généralistes bilingues de Montréal au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO. Le débat portait sur l’interprétation des termes « services auxiliaires centraux » retrouvés à l’alinéa 36(1)a). L’alinéa 36(1)a) s’applique à tous les « services » qui sont destinés aux employés d’une institution fédérale. La Cour fédérale a erré lorsqu’elle a conclu que les « services fournis à titre central » comprennent les services fournis dans le but d’aider ou de soutenir essentiellement l’exécution des fonctions de l’employé qui ont été fournis par une « désignation officielle de la direction de l’institution ». L’interprétation donnée par la Cour fédérale aux termes « services fournis à titre central » requérant une décision formelle de l’institution est ambiguë et arbitraire. Le critère de la décision formelle restreint sans fondement la portée de l’alinéa 36(1)a). La Cour doit considérer des facteurs qualitatifs pour examiner ces services. Ainsi, pour déterminer si un service est un « service central », soit un service offert à tous les employés d’une institution ou à une majorité d’entre eux, il faut procéder à une analyse des services en question. Une interprétation de la notion de « services auxiliaires centraux » doit également prendre en compte des facteurs qualitatifs. Cette approche est suffisamment souple pour que les institutions fédérales puissent s’adapter aux circonstances variables, tout en respectant les limites établies par

within the work team. Employees who collaborate to carry out an institution's mandate and are part of a team do not provide a service. The specialists do not provide "services" to the generalists within the meaning of paragraph 36(1)(a).

The Federal Court erred in law when it made a narrow interpretation of subsection 36(2), particularly by omitting to apply the principle of substantive equality established in *Beaulac* and by rejecting the interpretation of subsection 36(2) in *Tailleur v. Canada (Attorney General)*. On the basis of the interpretation of subsection 36(2) of the OLA as developed in *Tailleur*, firstly, subsection 36(2) must be given a broad and liberal interpretation, in accordance with the principles established in *Beaulac*. When we attempt to define the scope of the right that exists for a bilingual employee working in a prescribed bilingual region, it is necessary to ask this question: "What are the needs of a unilingual employee?" It is with respect to that criterion that the scope of the right must be defined. Secondly, it is clear that Parliament intended to establish a series of standards common to all federal institutions "to maximize the employee's ability to use the language of his or her choice". In light of the principle of substantive equality, as described in *Beaulac*, it must be assumed that individuals have the right to perform all of their duties in the official language of their choice and that the use of both official languages is the standard for all of the institution's activities. Thirdly, bilingual employees must interact with their unilingual colleagues in their official language. Nevertheless, the burden of the duties set out in subsection 36(2) remains on federal institutions, which must maximize opportunities for bilingual employees to work in the official language of their choice, without going so far as to impose such rigorous and inflexible demands on them that the administration of the institution would be adversely impacted. All things considered, *Tailleur* stands for an interpretation of subsection 36(2) that reflects the institutional nature of the duties arising from that provision, thus leading to a broad, liberal interpretation that is consistent with the object of the provisions of Part V and that accounts for the principle of substantive equality. All of these facts demonstrated that the respondent had breached its positive duty to take measures to establish and maintain a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, as required by subsection 36(2). The institution is therefore responsible for providing an effective translation service to support and equip bilingual employees in the performance of their duties. This is not unreasonable.

In conclusion, the appellant's complaint was well founded. The respondent breached its language duties to the appellant under subsection 36(2) of the OLA. The Federal Court's decision

l'alinéa 36(1)a). En l'espèce, les échanges entre généralistes et spécialistes relèvent du travail d'équipe. Les employés qui exécutent ensemble le mandat d'une institution et font partie d'une équipe ne sont pas les fournisseurs d'un service. Les spécialistes n'offrent pas des « services » aux généralistes au sens de l'alinéa 36(1)a).

La Cour fédérale a erré en droit lorsqu'elle a interprété restrictivement le paragraphe 36(2), notamment en omettant d'appliquer le principe de l'égalité réelle établie dans l'arrêt *Beaulac* et en écartant l'interprétation du paragraphe 36(2) retenue dans la décision *Tailleur c. Canada (Procureur général)*. En se basant sur l'interprétation du paragraphe 36(2) de la LLO telle que développée dans la décision *Tailleur*, il faut, premièrement, donner une interprétation large et libérale au paragraphe 36(2), selon les principes établis dans l'arrêt *Beaulac*. Lorsqu'on cherche à définir la portée du droit qui existe pour l'employé bilingue qui travaille dans une région désignée bilingue, il faut se poser la question « quels sont les besoins d'un employé unilingue »? C'est par rapport à ce critère qu'il faut définir l'étendue du droit. Deuxièmement, il est clair que le législateur a cherché à établir un ensemble de normes communes à toutes les institutions fédérales « afin de maximiser la possibilité d'un employé d'utiliser la langue de son choix ». Compte tenu du principe de l'égalité réelle, tel que décrit dans l'arrêt *Beaulac*, il faut partir de la présomption voulant qu'une personne a le droit d'effectuer toutes ses fonctions dans la langue officielle de son choix et que l'utilisation des deux langues officielles est la norme par rapport à toutes les activités de l'institution. Troisièmement, les employés bilingues doivent interagir avec leurs collègues unilingues dans la langue officielle de ces derniers. Par contre, le fardeau des obligations prévues au paragraphe 36(2) demeure sur les épaules des institutions fédérales qui doivent maximiser les possibilités pour les employés bilingues de travailler dans la langue officielle de leur choix, sans aller jusqu'à leur imposer des exigences si rigoureuses et inflexibles que l'administration de l'institution en subirait un effet nocif. Tout compte fait, la décision *Tailleur* offre une interprétation du paragraphe 36(2) qui respecte la nature institutionnelle des obligations qui en découlent, qui permet une interprétation large, libérale et compatible avec l'objet des dispositions de la partie V, et qui tient compte du principe de l'égalité réelle. La totalité de ces faits a démontré que l'intimé a manqué à l'obligation positive qui lui incombait de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles, tel qu'exigé par le paragraphe 36(2). Il revient à l'institution d'offrir un service de traduction efficace pour outiller et appuyer l'employé bilingue dans l'exécution de ses tâches. Cette mesure n'est pas déraisonnable.

En conclusion, la plainte de l'appelant était bien fondée. L'intimé a manqué à ses obligations linguistiques envers l'appelant en vertu du paragraphe 36(2) de la LLO. La décision de la

to dismiss Mr. Dionne's application was set aside, and the appeals were allowed.

Cour fédérale de rejeter la demande de M. Dionne a été cassée et les appels ont été accueillis.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*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], s. 16(1).  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.  
*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18, Part I, s. 4(2)(a).  
*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th suppl.), c. 31, Preamble, ss. 2, 34, 35, 36, 77, 91.  
*Official Languages Act*, S.C. 1968-69, c. 54.  
*Public Service Employment Act*, S.C. 2003, c. 22, ss. **12 and 13**, s. 66.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 15 D.L.R. (4th) 193; *Tailleur v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 1230, [2016] 2 F.C.R. 415.

##### CONSIDERED:

*Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276; *Mazraani v. Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc.*, 2018 SCC 50, [2018] 3 S.C.R. 261; *Canada (Attorney General) v. Shakov*, 2017 FCA 250; *Thibodeau v. AirCanada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340; *Schreiber v. Canada* (1999), 69 C.R.R. (2d) 256, 1999 CanLII 8898, [1999] F.C.J. No. 1576 (QL) (T.D.), [2000] 1 F.C. D-6, affd (2000), 267 N.R. 99, [2000] F.C.J. No. 2053 (QL) (C.A.).

##### REFERRED TO:

*DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3; *Lavigne v. Canada (Officer of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Association des parents de l'école Rose-des-Vents v. British Columbia (Education)*, 2015 SCC 21,

#### 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(1).  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.  
*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18, partie I, art. 4(2)a).  
*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. **12 et 13**, art. 66.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.  
*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, préambule, art. 2, 34, 35, 36, 77, 91.  
*Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1968-69, ch. 54.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Tailleur c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1230, [2016] 2 R.C.F. 415.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276; *Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50, [2018] 3 R.C.S. 261; *Canada (Procureur général) c. Shakov*, 2017 CAF 250; *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340; *Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898, [1999] A.C.F. n° 1576 (QL) (1<sup>re</sup> inst.), [2000] 1 C.F. F-7, conf. par [2000] A.C.F. n° 2053 (QL) (C.A.).

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES :

*DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Association des parents de l'école Rose-des-Vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21, [2015] 2

[2015] 2 S.C.R. 139; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678, 447 D.L.R. (4th) 1; *Thibodeau v. Canada (Senate)*, 2019 FC 1474; *Thibodeau v. Air Canada*, 2019 FC 1102, 443 C.R.R. (2d) 206; *R. v. Stillman*, 2019 SCC 40, [2009] 3 S.C.R. 144, 436 D.L.R. (4th) 193.

R.C.S. 139; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678; *Thibodeau c. Canada (Sénat)*, 2019 CF 1474; *Thibodeau c. Air Canada*, 2019 CF 1102; *R. c. Stillman*, 2019 CSC 40, [2009] 3 R.C.S. 144.

## AUTHORS CITED

Canada. Parliament. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72, An Act respecting the status and use of the official languages of Canada*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988).

Canada. Parliament. Senate. *Proceedings of the Senate Special Committee on Bill C-72, An Act respecting the status and use of the official languages of Canada*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988) (Mr. Hnatyshyn).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Treasury Board of Canada Secretariat, *Policy on Language of Work*, rescinded on November 19, 2012, online: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12520>.

APPEALS from Federal Court decision (2019 FC 879, [2019] 4 F.C.R. 541) dismissing an application for judicial review brought by the appellant, Mr. Dionne, under section 77 of the *Official Languages Act*, arising from a complaint made to the Commissioner of Official Languages of Canada against the Office of the Superintendent of Financial Institutions. Appeals allowed.

## APPEARANCES

Élie Ducharme, Isabelle Bousquet and Roxanne Comeau for appellant Commissioner of Official Languages of Canada.

Nadine Dupuis for respondent.

Alexa Biscaro and Patrick Levesque for intervener.

Érik Labelle Eastaugh and Gabriel Poliquin for appellant André Dionne.

## SOLICITORS OF RECORD

Office of the Commissioner of Official Languages of Canada, Gatineau, Quebec, for appellant Commissioner of Official Languages of Canada.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (17 et 22 mars 1988).

Canada. Parlement. Sénat. *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., fascicule n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988) (M. Hnatyshyn).

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la langue de travail*, annulée le 19 novembre 2012, en ligne : <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12520>.

APPELS d'une décision de la Cour fédérale (2019 CF 879, [2019] 4 R.C.F. 541) qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire intentée par l'appelant M. Dionne en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, découlant d'une plainte faite auprès du Commissaire aux langues officielles du Canada à l'encontre du Bureau du surintendant des institutions financières. Appels accueillis.

## ONT COMPARU :

Élie Ducharme, Isabelle Bousquet et Roxanne Comeau pour l'appelant le Commissaire aux langues officielles du Canada.

Nadine Dupuis pour l'intimé.

Alexa Biscaro et Patrick Levesque pour l'intervenant.

Érik Labelle Eastaugh et Gabriel Poliquin pour l'appelant André Dionne.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Commissariat aux langues officielles du Canada, Gatineau, Québec, pour l'appelant Commissaire aux langues officielles du Canada.

*Deputy Attorney General of Canada*  
for respondent.  
*Norton Rose Fulbright Canada LLP*, Ottawa,  
for intervener.  
*Caza Saikaley, s.r.l./LLP*, Ottawa, for appellant  
André Dionne.

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

RIVOALEN J.A.:

## I. INTRODUCTION

[1] André Dionne and the Commissioner of Official Languages of Canada (the Commissioner) are appealing the judgment delivered on July 3, 2019 (amended on September 20, 2019) by Justice Annis of the Federal Court (2019 FC 879, [2019] 4 F.C.R. 541) (the Decision). That judgment concerns an application for a court remedy brought under section 77 of the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 (the OLA). Mr. Dionne's application flowed from a complaint made to the Commissioner against his employer, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (the respondent).

[2] In the present case, the Court is being asked to determine the nature and scope of the principle of the substantive equality of language rights with respect to the language of work within federal institutions, and the duty of those institutions to ensure that, in prescribed bilingual regions, their respective work environments are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by their employees. Mr. Dionne alleges that the respondent breached its language duties toward him, as an employee holding a bilingual position and working at an office located in a prescribed bilingual region (Montréal), under sections 34, 35 and 36 of Part V [sections 34–38] of the OLA.

[3] More specifically, Mr. Dionne alleges that, to perform his primary duties, he was forced to work in English with unilingual employees located in a non-prescribed region (Toronto), in breach of paragraph 36(1)(a) or, in the alternative, of subsection 36(2) of the OLA. He also alleges that he was required to work with regularly and

*La sous-procureure générale du Canada* pour l'intimé.  
*Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, pour l'intervenant.  
*Caza Saikaley, s.r.l./LLP*, Ottawa, pour l'appellant André Dionne.

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LA JUGE RIVOALEN, J.C.A. :

## I. INTRODUCTION

[1] André Dionne et le commissaire aux langues officielles du Canada (le commissaire) interjettent appel du jugement rendu le 3 juillet 2019 (modifié le 20 septembre 2019) par le juge Annis de la Cour fédérale (2019 CF 879, [2019] 4 R.C.F. 541) (la Décision). Ce jugement porte sur un recours judiciaire intenté en vertu de l'article 77 de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31 (la LLO). Le recours de M. Dionne découle d'une plainte faite auprès du commissaire à l'encontre de son employeur, le Bureau du surintendant des institutions financières (l'intimé).

[2] La Cour est appelée en l'espèce à statuer sur la nature et la portée du principe de l'égalité réelle des droits linguistiques en matière de langue de travail au sein des institutions fédérales, et l'obligation de celles-ci de veiller à ce que, dans les régions désignées bilingues, leurs milieux de travail respectifs soient propices à l'usage effectif des deux langues officielles tout en permettant à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre. Ici, M. Dionne allègue que l'intimé aurait manqué à ses obligations linguistiques envers lui, en tant qu'employé occupant un poste bilingue et travaillant dans un bureau situé dans une région désignée bilingue (Montréal) en vertu des articles 34, 35 et 36 de la partie V [articles 34 à 38] de la LLO.

[3] Plus spécifiquement, M. Dionne allègue que pour exercer ses fonctions principales, il s'est vu contraint de travailler en anglais avec des employés unilingues situés dans une région non désignée (Toronto), contrairement à l'alinéa 36(1)a) ou, subsidiairement, au paragraphe 36(2) de la LLO. Il allègue également avoir été

widely used documents produced exclusively in English, in breach of paragraph 36(1)(a), as well as regularly and widely used computer systems available only in English, in breach of paragraph 36(1)(b).

[4] The Federal Court dismissed all of Mr. Dionne's arguments in support of his application for judicial review.

[5] As for the Commissioner, intervenor at trial, he was granted leave to appeal as a party in an order rendered by Justice Martineau of the Federal Court on January 12, 2017. In particular, that order granted the Commissioner leave to make written and oral submissions and to appeal any decision of the Court on a question of law as could a party, with the understanding that the leave to appeal would be limited to questions of law. The Commissioner submits that the errors of law committed by the Federal Court have serious consequences on the interpretation of language rights in Canada and have the effect of arbitrarily restricting the scope of the provisions set out in Part V of the OLA.

[6] The Canadian National Railway Company was granted leave to intervene in this appeal by order of this Court dated December 3, 2020. Its intervention is limited to questions of law concerning the scope of the rights and duties under section 36 of the OLA.

[7] Part V of the OLA imposes duties on federal institutions in prescribed regions within the meaning of section 35 with respect to the language of work in the public service. This Court is being asked to interpret, for the first time, the provisions setting out the minimum duties of federal institutions in prescribed regions, namely paragraphs 36(1)(a) and 36(1)(b) and subsection 36(2).

[8] Part XI [sections 82–93] of the OLA includes general provisions, including section 91, which limits the authorization to impose certain language profiles on staffing. Rejecting the position taken by all of the parties, the

obligé d'utiliser des documents d'usage courant et généralisé produits exclusivement en anglais, contrairement à l'alinéa 36(1)a), ainsi que des systèmes informatiques d'usage courant et généralisé disponibles uniquement en anglais, contrairement à l'alinéa 36(1)b).

[4] La Cour fédérale a rejeté l'ensemble des prétentions qu'avancait M. Dionne au soutien de sa demande de contrôle judiciaire.

[5] Pour ce qui est du commissaire, intervenant en première instance, il s'est vu conférer un droit d'appel au même titre qu'une partie, et ce, par voie d'ordonnance rendue par le juge Martineau de la Cour fédérale le 12 janvier 2017. Cette ordonnance accorde notamment au commissaire la permission de faire des représentations écrites et orales et d'interjeter appel de toute décision de la Cour sur une question de droit au même titre qu'une partie, étant entendu que le droit d'appel sera circonscrit à des questions de droit. Le commissaire soutient que les erreurs de droit commises par la Cour fédérale ont des conséquences graves sur l'interprétation des droits linguistiques au Canada et ont pour effet de restreindre arbitrairement la portée des dispositions prévues à la partie V de la LLO.

[6] La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a été autorisée à intervenir dans le présent appel par voie d'ordonnance de cette Cour en date du 3 décembre 2020. Son intervention est limitée à des questions de droit sur la portée des droits et obligations conférés par l'article 36 de la LLO.

[7] La partie V de la LLO impose aux institutions fédérales des régions désignées au sens de l'article 35 des obligations en matière de langue de travail dans la fonction publique. Cette Cour est appelée à interpréter, pour une première fois, les dispositions énonçant les obligations minimales des institutions fédérales dans les régions désignées, soient les alinéas 36(1)a) et 36(1)b) ainsi que le paragraphe 36(2).

[8] La partie XI [articles 82 à 93] de la LLO comprend des dispositions générales, dont l'article 91 qui circonscrit l'autorisation d'imposer certains profils linguistiques en matière de dotation. Contrairement à la position prise

Federal Court concluded that this section was highly relevant to the interpretation of subsection 36(2) (Decision, at paragraphs 22–23).

[9] Consequently, this Court’s task in this appeal is to examine the interpretation of paragraphs 36(1)(a) and 36(1)(b) and subsection 36(2) of the OLA and the relevance of section 91 of the OLA and to apply those provisions to the facts of this case to determine whether Mr. Dionne’s language rights were breached.

## II. FACTS

[10] There is no dispute between the parties as to the facts set out by the Federal Court and they refer us in this regard to paragraphs 33 to 36 and paragraph 47 of the reasons of the Decision. For the purposes of this appeal, it is sufficient to provide a broad overview of the factual and procedural background.

[11] The respondent is a federal institution subject to the OLA. The respondent’s mandate includes the supervision of federal financial institutions to ensure their sound financial condition and compliance with the applicable statutes and regulations pursuant to paragraph 4(2)(a) of the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18, Part I. The respondent is divided into four units, and one of those units—the Supervision Sector—is specifically dedicated to the implementation of that mandate.

[12] At the time of Mr. Dionne’s complaint, the respondent had four offices, one of which was located in a region prescribed under the OLA (Montréal) and another in a non-prescribed region (Toronto). At that time, all of the employees at the Montréal office were assigned to the Supervision Sector. However, most of the “specialists” in the Supervision Sector worked from the Toronto office. Only one bilingual specialist position existed, and it was located in Montréal (appeal book, Vol. IV, affidavit of Natalie Harrington sworn on February 17, 2016, at pages 936–937, paragraphs 13 and 17).

par toutes les parties, la Cour fédérale a conclu que cet article était très pertinent à l’interprétation du paragraphe 36(2) (Décision, aux paragraphes 22 et 23).

[9] La tâche de cette Cour consiste donc, dans le cadre du présent appel, à se pencher sur l’interprétation des alinéas 36(1)a) et 36(1)b) et du paragraphe 36(2) de la LLO, ainsi que sur la pertinence de l’article 91 de la LLO, tout en les appliquant aux faits en l’espèce pour déterminer s’il y a eu une violation des droits linguistiques de M. Dionne.

## II. FAITS

[10] Les parties ne remettent pas en cause les faits relevés par la Cour fédérale et elles nous réfèrent à ce titre aux paragraphes 33 à 36 et 47 des motifs de la Décision. Il suffit, aux fins du présent appel, de reprendre les grandes lignes de cette trame factuelle et procédurale.

[11] L’intimé est une institution fédérale assujettie à la LLO. L’intimé a entre autres pour mandat, aux termes de l’alinéa 4(2)a) de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18, partie I, de surveiller les institutions financières fédérales en vue de s’assurer de leur bonne santé financière et de leur respect des lois et règlements applicables. L’intimé étant structuré en quatre unités, l’une de ces unités — le Secteur de la surveillance — est spécialement vouée à l’accomplissement de ce mandat.

[12] Au moment de la plainte de M. Dionne, l’intimé avait quatre bureaux, dont un se trouvant dans une région désignée selon la LLO (Montréal) et un autre dans une région non désignée (Toronto). À la même époque, tous les employés du bureau de Montréal étaient rattachés au Secteur de la surveillance. La majorité des « spécialistes » dans le Secteur de la surveillance œuvraient toutefois au sein du bureau de Toronto. Il existait un seul poste de spécialiste bilingue et il se trouvait à Montréal (dossier d’appel, vol. IV, affidavit de Natalie Harrington assermentée le 17 février 2016, aux pages 936 et 937, paragraphes 13 et 17).

[13] Mr. Dionne was based at the Montréal office and was a “generalist” and manager in charge of leading a team of four generalists that supervised financial institutions. His position as a manager required him to work on a regular basis with a team of unilingual English specialists located at the Toronto office. The generalists (or, in this case, their manager) frequently rely on the specialists’ expertise, especially when it comes to the various types of risk posed by the practices of regulated financial institutions. In the words of the Federal Court, which accepted the Commissioner’s findings, the specialists assist the generalists “in assessing specific inherent risks, so that they can determine overall risk and make recommendations to financial institutions” (Decision, at paragraph 33).

[14] In addition to providing support to the generalists and their managers in highly specialized areas, this collaboration involves the sharing of information of a more general nature with the specialists. Indeed, according to Mr. Dionne’s testimony, “[TRANSLATION] .... Managers of supervision work closely with specialists” to ensure that the specialists are fully aware of the overall context of the financial institution being assessed (Decision, at paragraph 37) (emphasis in the original).

[15] For Mr. Dionne, the extent of the consultation with the specialists varied depending on the file. For example, Mr. Dionne testified, in reference to a specific file, that he might consult the specialists on a daily basis or several times a week or month. He reports that, for that file, those interactions took place over a period of five years. Though he does not suggest that the support of the specialists in Toronto is always required, most files required their involvement and, thus, interactions in English. Indeed, according to Mr. Dionne, “[TRANSLATION] .... every time supervisory activity required the participation of a specialist—which was most of the time—a large part of [his] work had to be done in English” (Decision, at paragraph 37; emphasis in the original). In addition, according to Mr. Dionne, all communications with the specialists were conducted exclusively in English, both verbally and in writing.

[13] Lui-même basé au bureau de Montréal, M. Dionne était un « généraliste » et gestionnaire chargé de diriger une équipe de quatre généralistes effectuant la surveillance des institutions financières. Son poste de gestionnaire l’amenait à travailler de façon récurrente avec une équipe de spécialistes unilingues anglophones du bureau de Toronto. Il est en effet fréquent que les généralistes (ou, dans ce cas-ci, leur gestionnaire) s’appuient sur l’expertise des spécialistes notamment en ce qui concerne les divers types de risque que posent les pratiques des institutions financières réglementées. Pour reprendre les propos de la Cour fédérale, elle-même faisant siennes les conclusions du commissaire, les spécialistes aident les généralistes « à évaluer des risques inhérents particuliers, afin que ceux-ci puissent déterminer les risques globaux et formuler des recommandations à l’intention des institutions financières » (Décision, au paragraphe 33).

[14] Cette collaboration vise non seulement à fournir un soutien aux généralistes et à leurs gestionnaires dans des domaines hautement spécialisés, mais également à assurer le partage d’informations d’ordre plus général avec les spécialistes. En effet, selon le témoignage de M. Dionne, « [l]es gestionnaires de la surveillance travaillent étroitement avec les spécialistes » de façon à ce que les spécialistes soient pleinement au fait du contexte global de l’institution financière faisant l’objet de l’évaluation (Décision, au paragraphe 37; soulignement dans l’original).

[15] Dans le cas de M. Dionne, le niveau de consultation avec les spécialistes variait en fonction des dossiers. Par exemple, M. Dionne a témoigné, en faisant alors référence à un dossier en particulier, que l’accès aux spécialistes pouvait se faire sur une base quotidienne, plusieurs fois par semaine et par mois. Ces interactions auraient eu lieu, dans le cadre de ce dossier, sur une période de cinq ans. Sans pour autant indiquer que l’apport des spécialistes de Toronto soit systématiquement requis, la plupart des dossiers nécessitaient leur participation et, de fait, des interactions en anglais. En effet, selon M. Dionne, « à chaque fois qu’une activité de surveillance exigeait la participation d’un spécialiste, c’est-à-dire [dans] la très grande majorité des cas, une partie importante de [s]on travail devait se faire en anglais » (Décision, au paragraphe 37; soulignement dans l’original). En outre, toujours selon M. Dionne, toutes

[16] Mr. Dionne also testified that, as a manager of supervision, he was bound by the reports made by specialists and was required to incorporate them into his final report to the financial institution. The financial institutions served by the Montréal office often requested service in French, requiring Mr. Dionne to act as a translator, a considerable additional task, to issue a report in French to the financial institution in question. In his testimony, Mr. Dionne emphasized that there was a risk of the translation being inaccurate, as translation was not his profession.

[17] It was under those circumstances that Mr. Dionne filed a complaint with the Commissioner against the respondent in a letter dated November 19, 2010. He alleged that his right to work in French had been constantly breached during his 22 years of service for the respondent (appeal book, Vol. III, affidavit of André Dionne sworn on December 23, 2015, Exhibit A, page 723).

[18] On January 7, 2014, following an investigation, the Commissioner produced a final report confirming that the complaint was justified with respect to five areas, namely: (a) communications among employees in different regions; (b) training; (c) professional development; (d) work tools; and (e) computer systems. The Commissioner made a series of recommendations to correct the respondent's breaches of its duties under the OLA. The Commissioner's first recommendation urged the respondent to "[TRANSLATION] ... Take steps to make, by March 31, 2014, an objective determination of the language requirements for all positions where the incumbent provides Montréal office employees with training and professional development, so that these services are provided in the preferred official language of the employees in that office" (Decision, at paragraph 59).

[19] In response to the Commissioner's final report and accompanying recommendations, the respondent heightened the language profile of 11 essential positions

les communications avec les spécialistes avaient lieu uniquement en anglais, tant à l'oral qu'à l'écrit.

[16] M. Dionne a également témoigné à l'effet qu'en tant que gestionnaire de la surveillance, il était lié par le rapport du spécialiste et était tenu de l'intégrer dans son rapport final destiné à l'institution financière. Les institutions financières desservies par le bureau de Montréal demandaient souvent à obtenir un service en français, obligeant ainsi M. Dionne à s'improviser traducteur, une tâche additionnelle considérable, avant de pouvoir émettre un rapport en français à l'institution financière concernée. M. Dionne a souligné, lors de son témoignage, qu'il existait un risque d'inexactitude des propos traduits, la traduction n'étant pas son métier.

[17] C'est dans ce contexte que M. Dionne a déposé, par lettre datée du 19 novembre 2010, une plainte auprès du commissaire contre l'intimé. Il alléguait que son droit de travailler en français avait constamment été brimé durant ses 22 ans à l'emploi de l'intimé (dossier d'appel, vol. III, affidavit d'André Dionne assermenté le 23 décembre 2015, pièce A, page 723).

[18] Le 7 janvier 2014, après enquête, le commissaire a produit un rapport final confirmant que la plainte était fondée en ce qui avait trait à cinq domaines, soit a) les communications entre les employés de différentes régions; b) la formation; c) le perfectionnement professionnel; d) les outils de travail; et e) les systèmes informatiques. Le commissaire a émis une série de recommandations visant à corriger les manquements de l'intimé à ses obligations en vertu de la LLO. La première recommandation du commissaire invitait par ailleurs l'intimé à « [e]ntreprendre des démarches pour compléter une détermination objective, d'ici le 31 mars 2014, des exigences linguistiques de tous les postes dont le titulaire offre une formation et un perfectionnement professionnel aux employés du bureau de Montréal, afin que ces services soient offerts dans la langue officielle de préférence des employés de ce bureau » (Décision, au paragraphe 59).

[19] L'intimé a donné suite au rapport final du commissaire et aux recommandations qui l'accompagnaient en procédant au rehaussement du profil linguistique de

at the Toronto office. Those same manager and director positions in the Supervision Sector, which up to that point had been unilingual, were thus designated bilingual. The respondent's official languages duties were also described in an organizational reference tool provided to all human resources specialists and managers responsible for staffing actions.

[20] In March 2015, in a final follow-up report to the recommendations made, the Commissioner stated that he was of the opinion that his recommendations had been implemented.

[21] Dissatisfied with the final follow-up report, Mr. Dionne applied for a court remedy under section 77 of the OLA because he considered the Commissioner's intervention to be insufficient to correct the problem in three main areas: (a) the relationship between the unilingual English specialists at the Toronto office and the bilingual generalists at the Montréal office; (b) the dissemination of the quarterly analysis documents prepared exclusively in English; and (c) the use of computer systems available only in English.

[22] The Federal Court dismissed in its entirety Mr. Dionne's application and held that: (1) the principles of interpretation set out in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193 (*Beaulac*) did not apply in this case; (2) the unilingual specialists in Toronto do not provide a "service" to the bilingual generalists in Montréal within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA; (3) subsection 36(2) of the OLA does not impose a duty on the respondent to ensure that the specialists' support is available in both official languages in prescribed bilingual regions; (4) section 91 of the OLA "has precedence" over the duties set out in subsection 36(2); (5) the dissemination of quarterly analysis documents is not in breach of paragraph 36(1)(a); and (6) the computer systems used by the respondent are not in breach of paragraph 36(1)(b).

[23] Mr. Dionne is asking this Court to set aside the Federal Court's decision and to issue a judgment declaring that his rights were breached because the respondent

11 postes essentiels au bureau de Toronto. Ces mêmes postes de gestionnaire et de directeur dans le secteur de la surveillance, aux profils jusqu'alors unilingues, se sont ainsi vus désignés bilingues. Les obligations relatives aux langues officielles de l'intimé ont également été précisées dans un outil de référence organisationnelle offert à tous les spécialistes en ressources humaines et gestionnaires responsables des mesures de dotation.

[20] En mars 2015, dans un rapport final de suivi aux recommandations émises, le commissaire a indiqué qu'il estimait que ses recommandations avaient été mises en œuvre.

[21] Insatisfait du rapport final de suivi, M. Dionne a intenté un recours judiciaire en vertu de l'article 77 de la LLO parce qu'il jugeait que l'intervention du commissaire n'avait pas suffi à remédier au problème dans trois domaines principaux, soit : a) la relation entre les employés spécialistes unilingues anglophones du bureau de Toronto et les employés bilingues généralistes du bureau de Montréal; b) la diffusion des documents d'analyse trimestriels rédigés en anglais seulement; et c) l'utilisation des systèmes informatiques disponibles uniquement en anglais.

[22] La Cour fédérale a rejeté la totalité du recours de M. Dionne et a conclu que : 1) les principes d'interprétation énoncés par l'arrêt *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768 (*Beaulac*) ne s'appliquaient pas en l'espèce; 2) les employés spécialistes unilingues de Toronto ne fournissent pas un « service » aux employés généralistes bilingues de Montréal au sens de l'alinéa 36(1)a) de la LLO; 3) le paragraphe 36(2) de la LLO n'impose pas à l'intimé l'obligation de s'assurer que l'appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues; 4) l'article 91 de la LLO « prime » sur les obligations prévues au paragraphe 36(2); 5) la diffusion de documents d'analyse trimestriels n'est pas contraire à l'alinéa 36(1)a); et 6) les systèmes informatiques utilisés par l'intimé ne contreviennent pas à l'alinéa 36(1)b).

[23] M. Dionne demande à cette Cour de casser le jugement de la Cour fédérale et de prononcer un jugement déclarant que ses droits ont été violés parce que l'intimé

did not fulfill its minimum duties under subsections 36(1) and 36(2) of the OLA. Mr. Dionne acknowledges that the evidence on record does not make it possible to determine whether the problems he raised were resolved by the measures adopted by the respondent and that it is therefore impossible for this Court to grant any remedy other than a declaratory judgment.

[24] The Commissioner is asking this Court to set aside the Federal Court's decision and to declare that Part V of the OLA must be interpreted in accordance with its object, according to the principles established in *Beaulac*.

### III. ISSUES

[25] Having reviewed the nature of the issues raised by the parties, I am of the view that we must determine whether the Federal Court erred:

- A. In holding that the interpretive principles set out in *Beaulac* apply only to the language rights of a provincial language minority and not to Francophones in Quebec;
- B. In holding that the unilingual specialists at the Toronto office do not provide a "service" to the bilingual generalists at the Montréal office within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA;
- C. In holding that subsection 36(2) of the OLA does not impose a duty on the respondent to ensure that the specialists' support is available in both official languages in prescribed bilingual regions;
- D. In holding that section 91 of the OLA "has precedence" over the duties set out in subsection 36(2) of the OLA; and/or
- E. In holding that the unilingual dissemination of quarterly analysis documents is not in breach of paragraph 36(1)(a) of the OLA and that the computer systems used by the respondent are not in breach of paragraph 36(1)(b) of the OLA.

aurait manqué à ses obligations minimales prévues aux paragraphes 36(1) et 36(2) de la LLO. M. Dionne reconnaît que la preuve au dossier ne permet pas de déterminer si les problèmes qu'il a soulevés ont été réglés via les mesures adoptées par l'intimé, et qu'il est donc impossible pour cette Cour d'accorder une quelconque réparation outre celle d'un jugement déclaratoire.

[24] Le commissaire demande à cette Cour de casser le jugement de la Cour fédérale et de déclarer que la partie V de la LLO doit être interprétée conformément à son objet, selon les principes établis dans l'arrêt *Beaulac*.

### III. QUESTIONS EN LITIGE

[25] Ayant pris connaissance de la nature des enjeux soulevés par les parties, j'estime qu'il nous faut déterminer si la Cour fédérale a erré :

- A. En statuant que les principes d'interprétation énoncés par l'arrêt *Beaulac* s'appliquent uniquement aux droits linguistiques d'une minorité linguistique provinciale et non pas aux francophones du Québec;
- B. En statuant que les employés spécialistes unilingues du bureau de Toronto ne fournissent pas un « service » aux employés généralistes bilingues du bureau de Montréal au sens de l'alinéa 36(1)a) de la LLO;
- C. En statuant que le paragraphe 36(2) de la LLO n'impose pas à l'intimé l'obligation de s'assurer que l'appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues;
- D. En statuant que l'article 91 de la LLO « prime » sur les obligations prévues au paragraphe 36(2) de la LLO; et/ou
- E. En statuant que la diffusion unilingue de documents d'analyse trimestriels n'est pas contraire à l'alinéa 36(1)a) de la LLO et en statuant que les systèmes informatiques utilisés par l'intimé ne contreviennent pas à l'alinéa 36(1)b) de la LLO.

## IV. STANDARDS OF REVIEW

[26] The application to the Federal Court was brought under section 77 of the OLA. The relevant paragraphs of that provision for our purposes read as follows:

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

...

**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.

[27] This Court discussed the particular nature of the remedy provided for in section 77 of the OLA 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*), at paragraphs 15–21; see also *DesRochers v. Canada (Industry)*, 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194 (*DesRochers*), at paragraphs 32–38). In that case, the Court emphasized, correctly, that any application brought under section 77 concerns the cogency of the complaint made to the Commissioner, and not the cogency of the Commissioner’s report. As the Court explained, “the capacity as an ‘applicant’ to the Court is derived from the capacity as a ‘complainant’ to the Commissioner”, though the report is to some extent a precondition to the exercise of the remedy provided in section 77 (*Forum des maires*, at paragraph 17). However, the Commissioner’s “decision”—or rather, the Commissioner’s report—is not subject to such a remedy; only the arguments made in support of the complaint are truly at issue. The remedy provided for in section 77 therefore does not concern a “decision” of a federal tribunal and cannot be likened to an application for judicial review within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (*Forum des maires*, at paragraph 18). In the Court’s view, the

## IV. NORMES DE CONTRÔLE

[26] Le recours devant la Cour fédérale a été déposé en vertu de l’article 77 de la LLO. Les paragraphes pertinents de cette disposition, pour nos fins, se lisent comme suit :

**Recours**

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

[...]

**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] Cette Cour a discuté de la nature particulière du recours prévu à l’article 77 de la LLO dans le cadre de 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*), aux paragraphes 15–21; voir aussi *DesRochers c. Canada (Industrie)*, 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194 (*DesRochers*), aux paragraphes 32–38). La Cour y soulignait, à juste titre, que tout recours intenté en vertu de l’article 77 s’intéresse au bien-fondé de la plainte adressée au commissaire, et non pas au bien-fondé du rapport de ce dernier. Comme l’expliquait la Cour, « c’est la qualité de “plaignant” devant le commissaire qui confère la qualité de “demandeur” devant la Cour », si bien que le rapport constitue en quelque sorte une condition préalable à l’exercice du recours prévu à l’article 77 (*Forum des maires*, au paragraphe 17). La « décision » du commissaire — ou plutôt, son rapport — n’est pourtant pas l’objet d’un tel recours; seules les prétentions avancées au soutien de la plainte sont véritablement en cause. Le recours prévu à l’article 77 ne vise donc pas une « décision » d’un office fédéral, et ne peut être assimilé à une demande de contrôle judiciaire au sens de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (*Forum des maires*, au paragraphe 18). Aux yeux de la Cour, le recours que prévoit l’article 77 « s’apparente, sur le fond, à une

application provided for in section 77 “is basically similar to an action” that can be decided by a trial court (*Forum des maires*, at paragraph 19).

[28] In such a context, the case before this Court is not an appeal against a decision on judicial review, thus precluding the application of the analytical framework in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, but rather an appeal against a trial decision. Consequently, the standards of review set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraphs 8, 10, 27 and 28 apply in this appeal. In other words, the standard of review on a question of law is correctness, and the standard of review on questions of fact or of mixed fact and law is palpable and overriding error, except where a question of law can be isolated, in which case it will be reviewed on the standard of correctness.

[29] In this case, the evidence available on the record to the Court is rather limited. The respondent submitted no evidence at trial to explain why, at the time of the complaint, it had decided to locate its team of specialists in Toronto. This factual vacuum makes this type of case poorly suited to remedial orders issued by an appellate court.

[30] I am of the opinion that the Federal Court made a number of errors of law, particularly with respect to the interpretive principles that form an integral part of the case law. Nevertheless, even by applying a broad and liberal interpretation to the provisions at issue in this case, I arrive at the same conclusion on the merits as the Federal Court with regard to the interpretation of paragraph 36(1)(a). As for the duties related to language rights derived from subsection 36(2), I find that the respondent’s practices (or rather its inaction) breached that provision at the time when Mr. Dionne made his complaint to the Commissioner.

[31] Regardless, I consider it important to provide a detailed response to the issues raised in this appeal to make the necessary corrections to the approach taken by the Federal Court and thus to clarify the state of the law with respect to language rights.

action » susceptible d’être tranchée par un tribunal de première instance (*Forum des maires*, au paragraphe 19).

[28] Dans un tel contexte, cette Cour n’est pas saisie d’un appel d’une décision rendue en contrôle judiciaire, écartant ainsi l’application du cadre d’analyse de l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, mais bien d’un appel d’une décision de première instance. Ce sont donc les normes de contrôle énoncées dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, aux paragraphes 8, 10, 27 et 28 qui s’appliquent au présent appel. En d’autres mots, les questions de droit sont examinées selon la norme de la décision correcte et les questions de fait ou mixtes de fait et de droit sont examinées selon la norme de l’erreur manifeste et dominante, sauf lorsqu’une question de droit peut être isolée, auquel cas elle sera examinée selon la norme de la décision correcte.

[29] En l’espèce, la preuve dont dispose la Cour au dossier est relativement mince. L’intimé n’a présenté aucune preuve en première instance pour expliquer pourquoi, au moment de la plainte, il avait choisi de situer son équipe de spécialistes à Toronto. Ce vide factuel fait en sorte que ce type de dossier se prête mal à des ordonnances réparatrices par une cour d’appel.

[30] Je suis d’avis que la Cour fédérale a commis plusieurs erreurs de droit, notamment en ce qui a trait aux principes d’interprétation faisant partie intégrante de la jurisprudence. Cependant, même en appliquant une interprétation large et libérale aux dispositions ciblées en l’espèce, j’arrive à la même conclusion sur le fond que la Cour fédérale concernant l’interprétation de l’alinéa 36(1)a). Quant aux obligations en matière de droits linguistiques découlant du paragraphe 36(2), j’estime que les pratiques de l’intimé (ou plutôt son inaction) n’y étaient pas conformes au moment où M. Dionne a déposé sa plainte auprès du commissaire.

[31] Quoi qu’il en soit, j’estime qu’il est important d’offrir une réponse détaillée aux questions soulevées dans cet appel afin d’apporter les corrections nécessaires à l’approche préconisée par la Cour fédérale, et ainsi, clarifier l’état du droit en matière des droits linguistiques.

## V. ANALYSIS

- A. Did the Federal Court err in holding that the interpretive principles set out in *Beaulac* apply only to the language rights of a provincial language minority and not to Francophones in Quebec?

[32] There is no doubt in my mind that this first question must be answered in the affirmative, because the Federal Court clearly erred in law when it went astray from the principles set out in *Beaulac*. The parties also agree that the Federal Court repeatedly erred by failing to follow and apply the relevant legal principles with respect to the interpretation of language rights.

[33] It appears to me that the starting point for the Federal Court's analysis is based on a false premise: the approach set forth in *Beaulac* applies only to the rights of a provincial language minority (Decision, at paragraphs 88 and 90). Thus, the purposive approach to interpretation is said not to apply to matters, such as this one, concerning the language rights of the Francophone minority on a pan-Canadian scale (Decision, at paragraph 97). As a Francophone from Quebec, Mr. Dionne is said not to be a member of a "provincial" language minority, but rather of a "national" language minority. The Federal Court also says that it is appropriate to examine the language of the provisions of Part V of the OLA, as dictated by the modern principle of interpretation, before turning to policy considerations typically associated with the purposive approach (Decision, at paragraphs 114–115). Mr. Dionne and the Commissioner submit, correctly, that the Federal Court's position is erroneous.

[34] From the outset, it should be noted that the Federal Court's remarks have the effect of contrasting interpretive approaches that are essentially one and the same. Contrary to the Federal Court's conclusion, the purposive approach set forth in *Beaulac* and the modern method of interpretation are not mutually exclusive. Rather, the modern

## V. ANALYSE

- A. La Cour fédérale a-t-elle erré en statuant que les principes d'interprétation énoncés par l'arrêt *Beaulac* s'appliquent uniquement aux droits linguistiques d'une minorité linguistique provinciale et non pas aux francophones du Québec?

[32] Il ne fait aucun doute dans mon esprit que cette première question doit recevoir une réponse affirmative, la Cour fédérale ayant clairement erré en droit lorsqu'elle s'est écartée des principes énoncés dans l'arrêt *Beaulac*. Les parties conviennent par ailleurs, d'un commun accord, que la Cour fédérale a erré à plusieurs reprises en ne respectant pas et en n'appliquant pas les énoncés de droit applicables en matière d'interprétation des droits linguistiques.

[33] Il m'apparaît que le point de départ de l'analyse de la Cour fédérale repose sur une fausse prémisse, voulant que l'approche dictée par l'arrêt *Beaulac* ne trouve application qu'en lien avec les droits d'une minorité linguistique au sein d'une province (Décision, aux paragraphes 88 et 90). Ainsi, l'approche interprétative dite téléologique ne serait pas applicable lorsqu'il est question, comme en l'espèce, des droits linguistiques de la minorité francophone à l'échelle pancanadienne (Décision, au paragraphe 97). M. Dionne, en tant que Québécois d'expression française, n'appartiendrait pas à une minorité linguistique à l'échelle « provinciale », mais plutôt à une minorité linguistique sur le plan « national ». Toujours selon la Cour fédérale, il conviendrait d'étudier le texte des dispositions de la partie V de la LLO, comme le veut le principe d'interprétation moderne, avant de recourir à des considérations d'ordre politique typiquement associées à l'approche téléologique (Décision, aux paragraphes 114 et 115). M. Dionne et le commissaire avancent, avec raison, que la thèse de la Cour fédérale est erronée.

[34] D'entrée de jeu, il convient de souligner que les propos de la Cour fédérale ont pour effet de mettre en opposition des approches interprétatives qui, tout compte fait, ne font qu'un. Contrairement à la conclusion de la Cour fédérale, l'approche téléologique mise de l'avant dans l'arrêt *Beaulac* et la méthode moderne

approach dictates that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 21, citing E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, (2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983), at page 87). In this case, the “entire context” is defined by the interpretive principles pertaining to language rights, including the approach set forth in *Beaulac*.

[35] More important still, the distinction the Federal Court makes between the rights intended to protect a provincial official language minority and those of a pan-Canadian Francophone minority is in no way supported by either the case law or the wording of the provisions at issue. Such a distinction could unduly restrict the scope of language rights, contrary to the doctrine of *Beaulac*. That case dictates the approach to be followed for any matters relating to “the equal status of Canada’s official languages and to ensure full and equal access to the country’s institutions by Anglophones and Francophones alike”, as the Supreme Court recently confirmed in *Mazraani v. Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc.*, 2018 SCC 50, [2018] 3 S.C.R. 261 (*Mazraani*), at paragraph 20. It is therefore appropriate to take a closer look at that case.

[36] In *Beaulac*, the Supreme Court held that the establishment of institutional bilingualism requires “equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada” (at paragraph 22) and that language rights have a remedial function because they provide redress for previous injustices that have been committed against the minority (at paragraph 19). Furthermore, language rights are positive rights that “can only be enjoyed if the means are provided” (at paragraph 20) and thus create “obligations for the State” (at paragraph 24). In short, they must be given a broad and liberal interpretation “in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada” (at paragraph 25).

d’interprétation ne s’excluent pas l’une l’autre. Plutôt, l’approche moderne nécessite de « [TRADUCTION] “lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, (2<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 1983), à la page 87). Le « contexte global » ici est défini par les principes d’interprétation relatifs aux droits linguistiques, dont l’approche préconisée dans l’arrêt *Beaulac*.

[35] Plus important encore, la distinction que trace la Cour fédérale entre les droits visant la préservation d’une minorité provinciale de langue officielle et ceux d’une minorité francophone pancanadienne ne trouve nul appui ni dans la jurisprudence, ni dans le libellé des dispositions en cause. Une telle distinction est susceptible de restreindre indûment la portée des droits linguistiques, et ce, contrairement aux enseignements de l’arrêt *Beaulac*. Cet arrêt nous dicte la voie à suivre pour toute question touchant « l’égalité de statut des langues officielles du Canada et l’égalité d’accès des francophones et des anglophones aux institutions du pays », tel que l’a récemment confirmé la Cour suprême dans l’arrêt *Mazraani c. Industrielle Alliance, Assurance et services financiers inc.*, 2018 CSC 50, [2018] 3 R.C.S. 261 (*Mazraani*), au paragraphe 20. Il convient donc de s’y attarder.

[36] Dans l’arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a conclu que l’instauration du bilinguisme institutionnel emporte « l’accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada » (au paragraphe 22), et que les droits linguistiques ont une fonction réparatrice en ce qu’ils pallient à des injustices ayant été commises à l’endroit de la minorité (au paragraphe 19). Au surplus, les droits linguistiques sont des droits positifs qui « ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis » (au paragraphe 20), créant ainsi « des obligations pour l’État » (au paragraphe 24). En somme, ils doivent recevoir une interprétation large et libérale « de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada » (au paragraphe 25).

[37] However, the Federal Court held that *Beaulac* “has nothing to do with institutional bilingualism or the denial of any rights of a pan-Canadian Francophone minority, which has never been recognized as a community to which a purposive interpretation principle should apply” (Decision, at paragraph 97). That holding is erroneous. The Federal Court was bound by the case law and erroneously made artificial distinctions from the approach set forth in *Beaulac*.

[38] Canada’s courts, including this Court, have confirmed and applied the principles set out in *Beaulac* numerous times with respect to the interpretation of language rights. The case law reflects a broad consensus, and I have no difficulty to conclude that a strict interpretation of language rights has been definitively rejected in favour of a purposive approach based on the principle of substantive equality (*Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, [2000] 1 S.C.R. 3, at paragraph 31; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773 (*Lavigne*), at paragraph 22; *DesRochers*, at paragraph 31; *Association des parents de l’école Rose-des-vents v. British Columbia (Education)*, 2015 SCC 21, [2015] 2 S.C.R. 139, at paragraphs 29–30; *Canada (Attorney General) v. Shakov*, 2017 FCA 250 (*Shakov*), at paragraphs 75, 111–116 and 119–122; *Mazraani*, at paragraph 20; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2020 SCC 13, [2020] 1 S.C.R. 678, 447 D.L.R. (4th) 1, at paragraphs 5–20).

[39] It is also important to keep in mind that Part V of the OLA, which pertains to the language of work in federal institutions, derives its legitimacy from subsection 16(1) 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), which provides that English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada. Moreover, given its constitutional roots and its essential role in bilingualism, the OLA has quasi-constitutional status (*Lavigne*, at paragraphs 22–23;

[37] Toutefois, la Cour fédérale a conclu que l’arrêt *Beaulac* « n’a rien à voir avec le bilinguisme institutionnel ou le déni des droits d’une minorité francophone pancanadienne, qui n’a jamais été reconnue comme une communauté à laquelle un principe d’interprétation téléologique devrait s’appliquer » (Décision, au paragraphe 97). Cette conclusion est fautive. La Cour fédérale était contrainte par la jurisprudence et a erronément apporté des distinctions artificielles à l’approche préconisée par l’arrêt *Beaulac*.

[38] Les tribunaux à travers le Canada, y compris cette Cour, ont à maintes reprises confirmé et appliqué les principes établis dans l’arrêt *Beaulac* lorsqu’il était question d’interpréter des droits linguistiques. Un large consensus se dégage par ailleurs de la jurisprudence et je n’ai aucune difficulté à conclure que l’interprétation stricte des droits linguistiques a été définitivement écartée en faveur d’une approche téléologique fondée sur le principe de l’égalité réelle (*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, 2000 CSC 1, [2000] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 31; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773 (*Lavigne*), au paragraphe 22; *DesRochers*, au paragraphe 31; *Association des parents de l’école Rose-des-vents c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2015 CSC 21, [2015] 2 R.C.S. 139, aux paragraphes 29 et 30; *Canada (Procureur général) c. Shakov*, 2017 CAF 250 (*Shakov*), aux paragraphes 75, 111–116 et 119–122; *Mazraani*, au paragraphe 20; *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, [2020] 1 R.C.S. 678, aux paragraphes 5–20).

[39] De plus, il est important de rappeler que la partie V de la LLO, qui traite de la langue de travail au sein des institutions fédérales, puise sa légitimité dans le paragraphe 16(1) 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), qui prévoit que le français et l’anglais sont les langues officielles du Canada et qu’elles ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. La LLO jouit d’ailleurs, vu ses racines constitutionnelles ainsi que son rôle primordial en matière de bilinguisme, d’un statut

*Thibodeau v. Air Canada*, 2014 SCC 67, [2014] 3 S.C.R. 340 (*Thibodeau*), at paragraph 12).

[40] In the light of this rich case law and the principles set out therein, I agree with the appellants in this case, the Commissioner and Mr. Dionne, that the Federal Court erred at paragraphs 88, 90–107, 114–115 and 485 of the Decision.

[41] More specifically, the Federal Court erred when it held that the purposive approach applied only to the preservation of “provincial official language minority community” (Decision, at paragraph 90 et seq.). It created a false distinction between the rights intended to preserve a language minority on the “provincial” scale, and institutional bilingualism, intended to protect a language minority on the “national” scale. That distinction is not recognized in the law and the case law holds the opposite. It is also contrary to Parliament’s intent, as I will discuss later in these reasons. Language rights must be interpreted, according to *Beaulac*, “in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada” (at paragraph 25; my emphasis).

[42] Furthermore, *Beaulac* clearly holds that its interpretive approach must be followed “in all cases” (at paragraph 25; emphasis in the original). It should be noted that the principles established in *Beaulac* have been applied in recent cases, regardless of the official language community in question (see, for example: *Mazraani*, at paragraph 20; *DesRochers*, at paragraph 31; *Tailleur v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 1230, [2016] 2 F.C.R. 415 (*Tailleur*), at paragraph 51; *Shakov*, at paragraphs 75, 111–116 and 119–121; *Thibodeau v. Canada (Senate)*, 2019 FC 1474, at paragraph 28; *Thibodeau v. Air Canada*, 2019 FC 1102, 443 C.R.R. (2d) 206, at paragraph 40). In particular, three months prior to this case being heard before the Federal Court, our Court examined in *Shakov* the issue of whether the staffing of a management position that required fluency in English only was equivalent to the improper conduct prohibited by section 66 of the *Public Service Employment Act*,

quasi constitutionnel (*Lavigne*, aux paragraphes 22 et 23; *Thibodeau c. Air Canada*, 2014 CSC 67, [2014] 3 R.C.S. 340 (*Thibodeau*), au paragraphe 12).

[40] À la lumière de cette jurisprudence abondante et des énoncés de principe qu’elle contient, je suis d’accord avec les appelants en l’instance, le commissaire et M. Dionne, que la Cour fédérale a erré aux paragraphes 88, 90 à 107, 114 à 115 et 485 de la Décision.

[41] Plus spécifiquement, la Cour fédérale a erré lorsqu’elle a conclu que l’application de l’interprétation téléologique n’était justifiée qu’en lien avec la préservation des « communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire » (Décision, aux paragraphes 90 et ss.). Elle a créé une fausse distinction entre les droits visant la préservation d’une minorité linguistique à l’échelle « provinciale » et le bilinguisme institutionnel, entendu comme favorisant une minorité linguistique sur le plan « national ». Cette distinction n’existe pas en droit et elle est contraire à la jurisprudence. Elle est aussi contraire à l’intention du législateur, tel que j’en discuterai plus loin dans ces motifs. Les droits linguistiques doivent être interprétés, selon l’arrêt *Beaulac*, « de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle du Canada » (au paragraphe 25; mon soulignement).

[42] En outre, l’arrêt *Beaulac* indique clairement que son approche interprétative doit être suivie « dans tous les cas » (au paragraphe 25; soulignement dans l’original). Il convient de noter que les principes établis dans l’arrêt *Beaulac* ont été appliqués, dans la jurisprudence récente, sans égard à la communauté de langue officielle visée (voir, par exemple : *Mazraani*, au paragraphe 20; *DesRochers*, au paragraphe 31; *Tailleur c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1230, [2016] 2 R.C.F. 415 (*Tailleur*), au paragraphe 51; *Shakov*, aux paragraphes 75, 111 à 116 et 119 à 121; *Thibodeau c. Canada (Sénat)*, 2019 CF 1474, au paragraphe 28; *Thibodeau c. Air Canada*, 2019 CF 1102, au paragraphe 40). Notamment, trois mois avant l’audience du présent dossier devant la Cour fédérale, notre Cour dans l’arrêt *Shakov* avait examiné la question de savoir si la dotation d’un poste de direction pour lequel il n’était exigé que la maîtrise de l’anglais équivalait à une conduite irrégulière interdite

S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13. This Court thereby examined the application of the interpretive principles established in *Beaulac* to Part V of the OLA (at paragraphs 75, 111–116 and 119–121).

[43] Similarly, I am of the view that the Federal Court erred at paragraphs 98–107 of the Decision when it incorrectly attempted to compartmentalize and differentiate the principles and the objectives of the OLA to go further astray from *Beaulac*.

[44] In its analysis, the Federal Court propounded a narrow interpretation of the language rights of the pan-Canadian Francophone minority on the basis of arbitrary conclusions about the Preamble and section 2 (Decision, at paragraph 98). The Court undertook a rather peculiar exercise of associating the various paragraphs of the Preamble with either the objective of official bilingualism in federal institutions or the objective of the preservation and development of “provincial minority official language communities” (Decision, at paragraph 100).

[45] More specifically, to support its conclusion, the Federal Court stated, at paragraph 102 of its reasons, that the following paragraph of the Preamble of the OLA “can only refer to” provincial minority communities given that “[i]f one community is part of a larger community, it must be a different and smaller community”:

**Preamble**

WHEREAS...

...

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to enhancing the vitality and supporting the development of English and French linguistic minority communities, as an integral part of the two official language communities of Canada, and to fostering full recognition and use of English and French in Canadian society.

[46] However, that interpretation is excessively narrow and is contrary to the objectives of language rights.

par l’article 66 de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12, 13. Ce faisant, notre Cour s’était penchée sur l’application des principes d’interprétation établis dans l’arrêt *Beaulac* à la partie V de la LLO (aux paragraphes 75, 111 à 116 et 119 à 121).

[43] Dans le même ordre d’idée, je suis d’avis que la Cour fédérale a erré aux paragraphes 98 à 107 de la Décision alors qu’elle a tenté, à tort, de compartimenter et distinguer les principes et les objectifs de la LLO afin d’écarter davantage l’arrêt *Beaulac*.

[44] Dans son analyse, la Cour fédérale a mis de l’avant une interprétation restrictive des droits linguistiques de la minorité francophone pancanadienne sur la base de conclusions arbitraires par rapport au préambule et à l’article 2 (Décision, au paragraphe 98). La Cour [fédérale] s’est livrée à un exercice quelque peu particulier, associant les différents paragraphes du préambule soit à l’objectif du bilinguisme officiel dans les institutions fédérales, soit à l’objectif du maintien et de l’épanouissement des « communautés provinciales de langue officielle en situation minoritaire » (Décision, au paragraphe 100).

[45] Notamment, pour appuyer sa conclusion, la Cour fédérale a affirmé, au paragraphe 102 de ses motifs, que le paragraphe suivant du préambule de la LLO « ne peut viser que » les communautés minoritaires provinciales compte tenu du fait que « [s]i une communauté fait partie d’une communauté plus grande, il doit s’agir d’une communauté différente et plus petite » :

**Préambule**

Attendu :

[...]

qu’il s’est engagé à favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langue officielle, et à appuyer leur développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l’usage du français et de l’anglais dans la société canadienne.

[46] Toutefois, cette interprétation est indûment restrictive et fait violence aux objectifs des droits linguistiques.

A broad, liberal and purposive interpretation of that paragraph leads to the conclusion that no distinction can be made between provincial and national language minorities, since they are not mentioned. Moreover, that is the only interpretation consistent with “the preservation and development of official language communities in Canada” and the principle that “[l]anguage rights must in all cases” be interpreted in this manner, regardless of the community in question (*Beaulac*, at paragraph 25; emphasis in the original). Consequently, contrary to the Federal Court’s conclusion, there is no distinction between the language rights intended to preserve a provincial language minority and those promoting institutional bilingualism.

[47] Lastly, I consider it important to address certain concerning remarks by the Federal Court. In its analysis rejecting a purposive interpretation of the provisions of the OLA, the Federal Court, in particular, rejected the appellants’ argument that *Beaulac* prohibits Parliament from restricting the rights of bilingual Canadians to choose the official language they use at work on the grounds that they are able to communicate in both languages; the appellants argued that such a restriction would disadvantage official language minorities whereas the objective of the Act is to support them. By rejecting that argument, the Federal Court also endorsed the idea that the Francophone minority receives preferential treatment in the federal public service. For example, although Parts IV and V of the OLA protect the official language minorities, the Federal Court refutes the appellants’ argument by insisting on its view that “the Francophone official language community, by its greater proficiency in bilingualism ... already holds a somewhat advantageous position by the effect of the Parts IV and V of the [OLA]” and that “the services and language of work provisions of the OLA provide the Francophone community with a competitive employment advantage in bilingual regions” (Decision, at paragraphs 110 and 112; emphasis in the original). However, for the reasons described above and in the light of the objectives of the OLA, which I will address in the paragraphs to follow, I am of the view that these comments are unacceptable and reflect negative stereotypes that call into question the value of Francophone employees in the public service.

Une interprétation large, libérale et téléologique de ce paragraphe mène à la conclusion qu’aucune distinction ne peut être tracée entre les minorités linguistiques à l’échelle provinciale et nationale, puisqu’elles ne sont pas mentionnées. Qui plus est, une telle interprétation est seule compatible avec « le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada » et le principe que « [l]es droits linguistiques doivent dans tous les cas » être interprétés de cette manière, et ce, peu importe la communauté ou la collectivité visée (*Beaulac*, au paragraphe 25; soulignement dans l’original). De ce fait, contrairement à ce qu’a déterminé la Cour fédérale, il n’y a pas de distinction entre les droits linguistiques visant la préservation d’une minorité linguistique provinciale et ceux visant le bilinguisme institutionnel.

[47] Enfin, j’estime qu’il est important d’aborder certains propos préoccupants tenus par la Cour fédérale. Dans le cadre de son analyse rejetant une interprétation téléologique des dispositions de la LLO, la Cour fédérale a notamment rejeté la prétention des appelants suivant laquelle l’arrêt *Beaulac* interdit au Parlement de restreindre les droits des Canadiens bilingues de choisir leur langue officielle de travail au motif qu’ils ont la capacité de s’exprimer dans les deux langues; une telle restriction, soutenaient les appelants, désavantagerait les minorités de langue officielle alors que la législation a pour objectif de leur venir en aide. En écartant cet argument, la Cour fédérale a également accredité la thèse voulant que la minorité francophone bénéficie d’un traitement privilégié dans la fonction publique fédérale. Par exemple, bien que les Parties IV et V de la LLO protègent les minorités de langue officielle, la Cour fédérale réfute la thèse des appelants en insistant sur sa perception que « la communauté francophone [...] grâce à sa plus grande maîtrise du bilinguisme [...] occupe déjà une position quelque peu avantageuse en raison des effets des parties IV et V de la [LLO] » et que « les dispositions de la LLO en matière de services et de langue de travail procurent à la communauté francophone un avantage concurrentiel en matière d’emploi dans les régions bilingues » (Décision, aux paragraphes 110 et 112; soulignement dans l’original). Toutefois, pour les raisons décrites plus haut et à la lumière des objectifs de la LLO sur lesquels je me pencherai dans les paragraphes qui vont suivre, je suis d’avis que ces justifications sont

[48] For all of these reasons, I conclude that the Federal Court erred in law as it went astray from the principles set out in *Beaulac*.

[49] Nevertheless, even when the interpretive principles of *Beaulac* are followed, for the reasons set out below, I cannot conclude that the unilingual specialists at the Toronto office provide a “service” to the bilingual generalists at the Montréal office within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA.

B. Did the Federal Court err in holding that the unilingual specialists at the Toronto office do not provide a “service” to the bilingual generalists at the Montréal office within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA?

[50] Paragraph 36(1)(a) of the OLA, which is central to the appellants’ arguments, reads as follows:

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

**36 (1)** Every federal institution has the duty, within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), to

(a) make available in both official languages to officers and employees of the institution

(i) services that are provided to officers and employees, including services that are provided to them as individuals and services that are centrally provided by the institution to support them in the performance of their duties, and

(ii) regularly and widely used work instruments produced by or on behalf of that or any other federal institution.

[51] I will pause here to note that, although the OLA has been in effect for over 50 years, this is the first time that this Court has dealt with a case concerning the interpretation of paragraph 36(1)(a) and subsection 36(2).

irrecevables et témoignent de stéréotypes péjoratifs qui remettent en question la valeur des employés francophones au sein de la fonction publique.

[48] Pour tous ces motifs, je suis d’avis que la Cour fédérale a erré en droit en écartant les principes énoncés dans l’arrêt *Beaulac*.

[49] Néanmoins, même en retenant les principes interprétatifs de l’arrêt *Beaulac*, pour les motifs ci-après exposés, je ne peux conclure que les employés spécialistes unilingues du bureau de Toronto fournissent un « service » aux employés généralistes bilingues du bureau de Montréal au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO.

B. La Cour fédérale a-t-elle erré en statuant que les employés spécialistes unilingues du bureau de Toronto ne fournissent pas un « service » aux employés généralistes bilingues du bureau de Montréal au sens de l’alinéa 36(1)a) de la LLO?

[50] L’alinéa 36(1)a) de la LLO, qui est au cœur des prétentions avancées par les appelants, se lit comme suit :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

**36 (1)** Il incombe aux institutions fédérales, dans la région de la capitale nationale et dans les régions, secteurs ou lieux désignés au titre de l’alinéa 35(1)a) :

a) de fournir à leur personnel, dans les deux langues officielles, tant les services qui lui sont destinés, notamment à titre individuel ou à titre de services auxiliaires centraux, que la documentation et le matériel d’usage courant et généralisé produits par elles-mêmes ou pour leur compte.

[51] Je m’arrête ici pour souligner que bien que la LLO soit en vigueur depuis plus de 50 ans, c’est la première fois que cette Cour est saisie d’un dossier concernant l’interprétation de l’alinéa 36(1)a) et du paragraphe 36(2). Il

This is unsurprising, given the magnitude of the task for those who wish to litigate such cases before the courts.

[52] Clearly, cases concerning language of work rights are possible only if employees who feel they have been wronged by their employer's actions (or inaction) make a complaint to the Commissioner. I acknowledge the courage and perseverance that Mr. Dionne has shown throughout this process, first as a complainant to the Commissioner and later as an applicant before the Federal Court and now as an appellant before this Court. I think it is people like Mr. Dionne who advance the state of the law in the area of language rights and, for that reason, I particularly commend his participation in the controversy concerning the interpretation of Part V of the OLA. In these circumstances, and given the subtleties of the arguments presented by Mr. Dionne and the other parties, I think it is important to consider the various interpretations of paragraph 36(1)(a) that have been submitted to us.

(1) *Appellants' arguments*

[53] From Mr. Dionne's submissions, I essentially gather that he is seeking a certain balance. He is not seeking to have every specialist position in Toronto designated bilingual, nor that every potential interaction be conducted exclusively in French. Instead, he is arguing that it should be possible for certain verbal and written interactions between him and a Toronto specialist to be conducted in French, and that he should not be systematically required to interact in English.

[54] Mr. Dionne submits that the support the specialists provide to the generalists' work constitutes a "service" within the meaning of paragraph 36(1)(a) of the OLA. Correctly interpreted, the word "service" designates any assistance required to enable the employees to perform the duties associated with their respective positions. According to Mr. Dionne, the Federal Court provided an excessively narrow interpretation of the meaning of the word "service" in concluding that "the concept of providing a service and being a member of the [same] team are mutually exclusive" (Decision, at

n'y a là rien d'étonnant compte tenu de l'ampleur de la tâche qui attend celles et ceux souhaitant présenter de tels dossiers devant les tribunaux.

[52] Il va de soi que les dossiers portant sur les droits en matière de langue de travail ne sont possibles que si l'employé concerné se plaint au Commissaire lorsqu'il se croit lésé par les actions (ou l'inaction) de son employeur. Je reconnais le courage et la persévérance qu'a démontré M. Dionne tout au long de ce processus, d'abord en tant que plaignant auprès du commissaire, ensuite comme demandeur devant la Cour fédérale et maintenant comme partie appelante devant cette Cour. J'estime que ce sont des personnes comme M. Dionne qui font avancer l'état du droit dans le domaine des droits linguistiques et, en ce sens, je tiens à saluer tout particulièrement sa participation au débat concernant l'interprétation de la partie V de la LLO. Dans un tel contexte, et compte tenu des subtilités de l'argumentaire proposé par M. Dionne et par les autres parties, je crois qu'il est important de s'attarder aux différentes interprétations de l'alinéa 36(1)a nous ayant été soumises.

1) *Prétentions des appelants*

[53] Je retiens essentiellement des représentations de M. Dionne que ce dernier recherche un certain équilibre. Il n'exige pas que chaque poste de spécialiste à Toronto soit désigné bilingue ni même que toute interaction potentielle se fasse exclusivement en français. Il fait plutôt valoir que certaines interactions orales ou écrites entre lui et un spécialiste de Toronto devraient pouvoir se dérouler en français, et qu'il ne devrait pas systématiquement être obligé d'interagir en anglais.

[54] M. Dionne affirme que l'apport des spécialistes au travail des généralistes constitue un « service » au sens de l'alinéa 36(1)a de la LLO. Correctement interprété, le terme « service » désignerait toute assistance requise pour permettre aux employés d'exercer les fonctions relevant de leur poste respectif. Selon M. Dionne, la Cour fédérale a appliqué une interprétation indûment restrictive au sens du mot « service » en concluant que « le concept de fournir un service et celui d'être membre de [la même] équipe s'excluent mutuellement » (Décision, au paragraphe 220). Une telle interprétation serait, à

paragraph 220). He submits that such an interpretation is contrary to the object of paragraph 36(1)(a), would lead to absurd outcomes and is not supported by the wording, context or relevant interpretive principles. According to Mr. Dionne, if any “complementary” support regularly provided within a “team” were excluded from the scope of paragraph 36(1)(a), that provision would presumably be stripped of its substance.

[55] In accordance with the modern method of statutory interpretation, Mr. Dionne argues that it is first necessary to define the ordinary and grammatical meaning of the word “service” and of the related phrases “services that are provided to them as individuals” and “services that are centrally provided.” In that regard, he submits that paragraph 36(1)(a) applies to all “services” intended for employees of a federal institution. The “services that are provided to them as individuals” and “services that are centrally provided” thus constitute subcategories of a more general concept. Furthermore, Mr. Dionne sees the use of the word “including” in paragraph 36(1)(a) as an indication that the specific types of services referred to in that provision do not limit the scope of the general word “service”. Mr. Dionne also notes that a common meaning emerges from the definitions of “service” in both languages, namely that a service is an activity or a series of activities intended to assist or support another person, particularly by providing an advantage or performing an act that will be helpful to that person.

[56] Mr. Dionne then invites us to place the word “service” in its overall context, in the light of the objects of section 36 and of Part V and of the general scheme of the OLA. Mr. Dionne insists on the fundamental distinction made in Part V between two types of regions: prescribed bilingual regions and non-prescribed regions. In the light of that distinction, the object of section 36 is to guarantee that, in prescribed bilingual regions, the use of either official language within the public service will be considered a standard, and not an accommodation (*Beaulac*, at paragraphs 20 and 24; *Tailleur*, at paragraph 44). As for the general scheme of the OLA, or, more specifically, of Part V, Mr. Dionne submits that, in view of the combined effect of section 34 and subsection 35(1), any bilingual employee working in a prescribed bilingual region has the right to a work environment that is conducive to the

son avis, contraire à l’objet de l’alinéa 36(1)a), mènerait à des résultats absurdes et ne serait pas appuyée par le libellé, le contexte ou les principes d’interprétation pertinents. D’après M. Dionne, si tout appui « complémentaire » fourni régulièrement au sein d’une « équipe » était exclu de la portée de l’alinéa 36(1)a), cette disposition serait vraisemblablement vidée de sa substance.

[55] Conformément à la méthode moderne d’interprétation législative, M. Dionne affirme qu’il faut d’abord définir le sens ordinaire et grammatical du mot « service » et des termes connexes « services ... à titre individuel » et « services auxiliaires centraux ». Il soutient à cet effet que l’alinéa 36(1)a) s’applique à tous les « services » destinés aux employés d’une institution fédérale. Les « services ... à titre individuel » et les « services auxiliaires centraux » constitueraient, dans cette optique, des sous-catégories d’un concept plus général. M. Dionne voit d’ailleurs dans l’utilisation du mot « notamment », que l’on retrouve à l’alinéa 36(1)a), le signe que les types de services précis auxquels réfère cette même disposition ne limitent pas la portée du terme général « service ». M. Dionne note, au surplus, qu’il se dégage un sens commun des définitions de « service » dans les deux langues, soit qu’un service est une activité ou un ensemble d’activités ayant pour fonction d’assister ou d’appuyer une autre personne, notamment en lui conférant un avantage ou en posant un geste qui lui sera utile.

[56] M. Dionne nous invite ensuite à replacer le terme « service » dans son contexte global, en tenant compte des objets de l’article 36 et de la partie V ainsi que de l’économie générale de la LLO. M. Dionne insiste sur la distinction fondamentale opérée par la partie V entre deux types de régions, soit les régions désignées bilingues et les autres. Au vu d’une telle distinction, l’objet de l’article 36 est de garantir que, dans les régions désignées bilingues, l’utilisation d’une des deux langues officielles au sein de la fonction publique sera considérée comme une norme, et non un accommodement (*Beaulac*, aux paragraphes 20 et 24; *Tailleur*, au paragraphe 44). Quant à l’économie générale de la LLO, ou plus précisément de la partie V, M. Dionne avance que l’effet conjugué de l’article 34 et du paragraphe 35(1) confère à tout employé bilingue œuvrant dans une région désignée

use of both official languages and that accommodates their use. That would quite logically imply: (a) the right to work in the language of the employee's choice; and (b) the right to use either language in other work-related activities that are not directly associated with the performance of the employee's duties. The minimum duties set out in paragraphs 36(1)(a) to (c), intended to promote a "conducive" work environment, are said to relate to the former: employees have the right to work in the language of their choice. As for the duty of federal institutions to take additional measures "as can reasonably be taken" under subsection 36(2), it is intended to protect the right to use either language in other work-related activities.

[57] Mr. Dionne also submits that, if the Federal Court's interpretation were to be accepted, it would follow that the provision is ambiguous because the interpretation it offers is just as consistent with the wording and object of paragraph 36(1)(a). Consequently, he submits that his interpretation is the one that ought to be accepted because it is the broadest interpretation that is consistent with the wording and object of paragraph 36(1)(a) (*R. v. Stillman*, 2019 SCC 40, [2009] 3 S.C.R. 144, 436 D.L.R. (4th) 193, at paragraph 21; *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, section 12).

[58] The Commissioner submits that the Federal Court erred in interpreting Part V in a manner that is inconsistent with its object and with Parliament's intent. More specifically, the Federal Court should have considered qualitative criteria, including the specific context of the institution, how it is structured, its mandate and the nature of the service offered, when it interpreted the concept of "services that are centrally provided", which is the type of service involved in this case. On the contrary, the Federal Court interpreted those words in an ambiguous and arbitrary manner by holding that, to fall within the category of "services that are centrally provided", a service must represent a "formal decision" by the federal institution (Decision, at paragraphs 248 and 258, item 3).

[59] The Commissioner notes that when the English version is read in conjunction with the French version,

bilingue le droit à un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues officielles et permettant l'utilisation de celles-ci. Cela supposerait, en toute logique : a) le droit de travailler dans la langue de son choix; et b) le droit à ce que les autres activités liées au travail, mais qui ne s'inscrivent pas directement dans l'accomplissement des fonctions attribuées à l'employé, permettent l'utilisation des deux langues. Les exigences minimales prévues aux alinéas 36(1)a) à c), en vue de la création d'un milieu de travail « propice », appartiendraient au premier registre, soit celui voulant que l'employé ait le droit de travailler dans la langue de son choix. L'obligation qu'ont les institutions fédérales de prendre « toute autre mesure possible » en vertu du paragraphe 36(2) serait, quant à elle, destinée à la protection du droit d'utiliser les deux langues dans les autres activités liées au travail.

[57] Par ailleurs, M. Dionne avance que dans l'hypothèse où l'interprétation de la Cour fédérale devait être retenue, il faudrait en conclure que la disposition est ambiguë dans la mesure où l'interprétation qu'il propose est tout aussi compatible avec le libellé et l'objet de l'alinéa 36(1)a). Par conséquent, il soutient que c'est son interprétation qui devrait être retenue, étant donné qu'elle est la plus large tout en étant compatible avec le libellé et l'objet de l'alinéa 36(1)a) (*R. c. Stillman*, 2019 CSC 40, [2009] 3 R.C.S. 144, au paragraphe 21; *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, article 12).

[58] Le Commissaire soutient que la Cour fédérale a erré en interprétant la partie V de manière incompatible avec son objet et avec l'intention du législateur. Plus spécifiquement, la Cour fédérale aurait dû tenir compte de critères qualitatifs, dont le contexte propre à l'institution, la façon dont elle est structurée, son mandat et la nature du service offert, lorsqu'elle a interprété la notion de « services auxiliaires centraux », soit le type de service visé en l'espèce. Au contraire, la Cour fédérale aurait interprété ces termes de manière ambiguë et arbitraire en concluant qu'un service, pour être considéré comme un « service auxiliaire central », doit constituer une « décision formelle » de l'institution fédérale (Décision, aux paragraphes 248 et 258, item 3).

[59] Le commissaire note que la version anglaise, lue conjointement avec la version française, permet de

the result is that the word “central” refers to a service that plays a central role for the institution because the decision to offer such a service was made at a central or relatively high level of its administration. The Federal Court’s interpretation would instead have the effect of introducing a new concept, that of the need for a “formal decision,” which is not defined and which remains ambiguous.

[60] The Commissioner also submits that the Federal Court’s interpretation of the words “services that are centrally provided” as services provided “centrally” would lead to absurd results by excluding certain services that are important for employees and would enable federal institutions to evade their duties.

[61] In this case, the Commissioner is of the view that occasional interactions or exchanges of information among employees do not in themselves constitute services that are centrally provided.

(2) *Analysis of paragraph 36(1)(a) of the OLA*

[62] The controversy therefore bears on the interpretation of the phrase “services that are centrally provided” in paragraph 36(1)(a). I will thus examine the principles of statutory interpretation, not with the intent of performing a *de novo* analysis, but rather to determine whether the Federal Court’s interpretation is consistent with the wording, context and object of the relevant provisions. As I stated above, I am of the view that the Federal Court erred in failing to examine the “entire context” by applying the interpretive principles that pertain to language rights, including the approach in *Beaulac*.

[63] Before interpreting the relevant provisions of the OLA, I will make a few general remarks that apply to the entire analysis of the object of the OLA and of Parliament’s intent.

(a) The object of the OLA

[64] Pursuant to its Preamble and section 2, the object of the OLA is to ensure equality of status of French and English and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions across Canada. The Preamble

conclure que le terme « central » réfère à un service revêtant un caractère névralgique pour l’institution en ce que la décision d’offrir un tel service a été prise à un niveau central ou relativement élevé de son administration. L’interprétation de la Cour fédérale aurait plutôt pour effet d’introduire un nouveau concept, celui de la nécessité d’une « décision formelle », qui n’est pas défini et demeure ambigu.

[60] Le Commissaire affirme également que l’interprétation par la Cour fédérale des mots « services auxiliaires centraux » comme des « services fournis à titre central » mènerait à des résultats absurdes en excluant certains services importants pour les employés et permettrait aux institutions fédérales de contourner leurs obligations.

[61] En l’espèce, le Commissaire est d’avis que les interactions ponctuelles ou les échanges d’information entre employés ne constituent pas en soi un service auxiliaire central.

2) *Analyse de l’alinéa 36(1)a de la LLO*

[62] Le débat porte donc sur l’interprétation des termes « services auxiliaires centraux » retrouvés à l’alinéa 36(1)a. J’examinerai donc les principes d’interprétation législative, non pas dans le but d’effectuer une analyse *de novo*, mais bien pour déterminer si l’interprétation de la Cour fédérale est conforme au texte, au contexte et à l’objet des dispositions pertinentes. Tel que je l’ai proposé ci-dessus, je suis d’avis que la Cour fédérale a erré en omettant d’examiner le « contexte global » en appliquant les principes d’interprétation relatifs aux droits linguistiques, dont l’approche l’arrêt *Beaulac*.

[63] Avant de passer à l’interprétation des dispositions pertinentes de la LLO, je ferai quelques commentaires généraux qui s’appliquent à l’ensemble de l’analyse sur l’objectif de la LLO et l’intention du législateur.

a) L’objet de la LLO

[64] Aux termes de son préambule et de l’article 2, la LLO a pour objet d’assurer l’égalité de statut du français et de l’anglais ainsi que l’égalité des droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales,

of the OLA highlights the importance of “enhancing the vitality and supporting the development of English and French linguistic minority communities, as an integral part of the two official language communities of Canada, [by] fostering full recognition and use of English and French in Canadian society.”

[65] The Supreme Court confirmed that the object of the OLA is “ensuring respect for English and French as the official languages of Canada and the equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions” (*Thibodeau*, at paragraph 9). Furthermore, those rights have quasi-constitutional status (*Lavigne*, at paragraph 25).

[66] Although this case does not involve the issue of communications with the public and the provision of services to the public under Part IV, this aspect must be kept in mind because it is employees of federal institutions who offer those services. It is critical that the employees receive adequate support and tools in their positions to offer those services to the public. Moreover, I am of the view that there is a close connection between respect for the choice of the language of work and the quality of services that are offered to the public in both languages.

[67] In *Schreiber v. Canada* (1999), 69 C.R.R. (2d) 256, 1999 CanLII 8898, [1999] F.C.J. No. 1576 (QL) (T.D.), [2000] 1 F.C. D-6 (*Schreiber FC*), aff'd (2000), 267 N.R. 99, [2000] F.C.J. No. 2053 (QL) (C.A.), Justice McGillis summarized the objectives of certain provisions of Parts IV and V of the OLA, at paragraph 129 of her reasons. She correctly concluded that sections 35 and 36 “constitute legislative recognition of the fact that right to work in either official language in a federal institution is illusory in the absence of an environment that respects the use of both official languages and encourages them to flourish. The purpose of sections 35 and 36 is therefore to ensure that bilingual workplaces are fostered and developed in federal institutions.”

[68] In my view, the object and spirit of the OLA make it clear that bilingual employees working in a prescribed bilingual region have the right to adequate support and

et ce, partout au Canada. Le préambule de la LLO souligne l’importance de « favoriser l’épanouissement des minorités francophones et anglophones, au titre de leur appartenance aux deux collectivités de langue officielle, e[n] [...] appuy[ant] leur développement et [en] promouvoir[ant] la pleine reconnaissance et l’usage du français et de l’anglais dans la société canadienne ».

[65] La Cour suprême a confirmé que l’objet de la LLO est « d’assurer le respect du français et de l’anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l’égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales » (*Thibodeau*, au paragraphe 9). De plus, les droits en jeu ont un statut quasi constitutionnel (*Lavigne*, au paragraphe 25).

[66] Ici, malgré que la question de la communication avec le public et de la prestation des services offerts au public conformément à la partie IV ne soit pas en cause, il ne faut pas perdre de vue cet aspect puisque ce sont les employés des institutions fédérales qui offrent ses services. Il est crucial que les employés soient bien appuyés et outillés dans le cadre de leur travail pour offrir ces services au public. En outre, j’estime d’une part qu’il existe un lien étroit entre le respect du choix de la langue de travail et, d’autre part, la qualité des services qui sont offerts au public dans les deux langues.

[67] Dans la décision *Schreiber c. Canada*, 1999 CanLII 8898, [1999] A.C.F. n° 1576 (QL) (1<sup>re</sup> inst.), [2000] 1 C.F. F-7 (*Schreiber CF*), conf. par [2000] A.C.F. n° 2053 (QL) (C.A.), la juge McGillis a résumé au paragraphe 129 de ses motifs les objectifs de certaines dispositions contenues dans les parties IV et V de la LLO. Elle a conclu, avec raison, que les articles 35 et 36 « reconnaissent par voie législative le fait que le droit de travailler dans l’une ou l’autre des langues officielles dans une institution fédérale est illusoire en l’absence d’un milieu qui respecte l’emploi des deux langues officielles et en favorise l’épanouissement. L’objet des articles 35 et 36 est donc de garantir la promotion et le développement de milieux de travail bilingues dans les institutions fédérales ».

[68] À mon avis, il est clair de l’objet et de l’esprit de la LLO que l’employé bilingue travaillant dans une région désignée bilingue a le droit d’être bien appuyé et

tools from their employer in their positions in order to be able to provide high-quality services to the public in both official languages. This right is illusory in the absence of a work environment that respects the use of both official languages and encourages them to flourish.

[69] I will now examine Parliament’s intent when it enacted the OLA provisions in question, as expressed in 1988 during the deliberations of the Legislative Committee on Bill C-72, *An Act respecting the status and use of the official languages of Canada*, 33rd Parl., 2nd Sess., 1988. With Bill C-72, the *Official Languages Act*, R.S.C. 1968-69, c. 54, underwent a substantial reform that was legitimized by the constitutional provisions enshrined in 1982 (the Charter) and was inspired by the Meech Lake Accord of 1987. Among other things, that bill broadened the scope of the OLA, addressed the language of work (Part V) and established a court remedy (Part X).

(b) Parliament’s intent

[70] In proposing the adoption of Bill C-72 and the relevant provisions in this case, the Minister of Justice at the time, Ray J. Hnatyshyn, intended for the federal institution [TRANSLATION] “to fulfill its language duties, one way or another”, given the institutional nature of the duties involved. For example, if an employee is absent or is unable to provide the service in the required language, the federal institution may hire translators or interpreters to provide the service in the required language. It may also, in some cases, transfer employees or make use of language training to increase its bilingual staff (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72, An Act respecting the status and use of the official languages of Canada*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (March 17 and 22, 1988), at page 5 : 5). Moreover, employees have the right to choose to work in the official language of their choice, but this right [TRANSLATION] “must be exercised in a reasonable manner” (emphasis added) (*Proceedings of the Senate Special Committee on Bill C-72*, 33rd Parl., 2nd Sess., Issue No. 1 (July 19 and 20, 1988), at page 1 : 50 (Mr. Hnatyshyn)) (Proceedings of the Senate Special Committee).

ouillé par son employeur dans le cadre de son travail afin de pouvoir offrir des services de qualité au public dans les deux langues officielles. Ce droit est illusoire en l’absence d’un milieu de travail qui respecte l’emploi des deux langues officielles et en favorise l’épanouissement.

[69] J’examinerai maintenant l’intention qu’avait le législateur en adoptant les dispositions de la LLO en question, telle qu’exprimée en 1988 dans le cadre des délibérations du Comité législatif concernant le projet de loi C-72, *Loi concernant le statut et l’usage des langues officielles du Canada*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., 1988. Avec le projet de loi C-72, la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1968-69, ch. 54, était l’objet d’une réforme substantielle qui tirait sa légitimité des dispositions constitutionnelles reconnues en 1982 (la Charte) et s’inspirait de l’Accord du Lac Meech de 1987. Entre autres, ce projet de loi a élargi le champ d’application de la LLO, a traité de la langue de travail (partie V) et a créé un recours judiciaire (partie X).

b) L’intention du législateur

[70] En proposant l’adoption du projet de loi C-72 et les dispositions pertinentes en l’espèce, le ministre de la Justice de l’époque, M. Ray J. Hnatyshyn souhaitait que l’institution fédérale « rempli[sse] ses obligations sur le plan linguistique, d’une façon ou d’une autre » compte tenu du caractère institutionnel des obligations en cause. Par exemple, si un employé s’absente ou n’est pas en mesure d’assurer le service dans la langue requise, l’institution fédérale peut avoir recours à des traducteurs ou à des interprètes pour assurer le service dans la langue requise. Elle peut aussi, dans certains cas, muter des employés ou recourir à la formation linguistique pour accroître son personnel bilingue (Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-72, Loi concernant le statut et l’usage des langues officielles du Canada*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., n<sup>o</sup> 1 (17 et 22 mars 1988) à la page 5 : 5). Par ailleurs, un employé a le droit de choisir de travailler dans la langue officielle de son choix, mais ce droit « doit être exercé d’une manière raisonnable » (mon soulignement) (*Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le Projet de loi C-72*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., n<sup>o</sup> 1 (19 et 20 juillet 1988), à la page 1 : 50 (M. Hnatyshyn)) (Délibérations du Comité spécial du Sénat).

[71] The remarks of Mr. D. Martin Low, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice, are equally relevant:

... It is important that we start with a clear appreciation of the rights that are being conferred through this provision. The right conferred on the individual employee is that to use either official language, in accordance with Part V of the legislation, and Part V sets out a number of institutional obligations, which obligations will establish the highest common standard within a particular institution to maximize the employee's ability to use the language of his or her choice.

All of that comes together in this concept, imposing a duty on federal institutions to ensure that the work environment of the institution is conducive to the effective use of both official languages and such that it accommodates the us[e] of either official language by individual employees of the institution. That is set out in Clause 35(1)(a).

Obviously, those words are carefully chosen. As well, they are words that are intended to make this right workable, in that they would preclude an individual taking such a rigorous and inflexible position as to his/her entitlement that he/she is able to tie up the work of an institution that is attempting, in a pragmatic way, to make the work environment one in which employees of both language groups are comfortable.

It is not possible to set that out by way of a precise rule that is applicable to every work environment of every federal institution. Government institutions are variable, as are those who are employed in them.

The essence of these provisions is to require federal institutions to think in a way that is intended to maximize the opportunities for individuals to work in the language of their choice, without imposing upon those institutions rigorous and inflexible demands such that the administration of the institution itself is adversely impacted. [Emphasis added.]

(Proceedings of the Senate Special Committee, at page 1 : 51.)

[72] From these excerpts of the Parliamentary debates, I understand that Parliament's intent was, at least partially, to recognize a right to work in the official language of one's choice that is not absolute and that employees must exercise in a reasonable manner. However, a

[71] Les propos de M. D. Martin Low, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice, sont tout aussi pertinents :

[...] Il est important que nous commençons avec une compréhension claire des droits que confère cette disposition. Le droit donné aux employés est celui d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles, conformément à la partie V de la loi qui énonce plusieurs obligations institutionnelles, lesquelles établissent la norme commune la plus élevée dans une institution donnée, afin de maximiser la possibilité d'un employé d'utiliser la langue de son choix.

Tout cela se regroupe dans cette notion, qui impose aux institutions fédérales l'obligation d'assurer que leur milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles et permette à leur personnel d'utiliser l'une ou l'autre. C'est ce qu'énonce l'article 35(1)a).

Évidemment, ces termes ont été soigneusement choisis. Ce sont aussi des mots qui visent à rendre ce droit applicable, en ce sens qu'ils empêcheront un individu de prendre une position si rigoureuse et si inflexible à propos de son droit qu'il pourrait paralyser le fonctionnement d'une institution s'efforçant d'une façon pragmatique de faire de son milieu de travail un lieu où les employés des deux groupes linguistiques se sentent à l'aise.

Il est impossible d'énoncer cela au moyen d'une règle précise applicable à tous les milieux de travail de chaque institution fédérale. Les institutions gouvernementales sont diverses, de même que leur personnel.

Ces dispositions exigent essentiellement que les institutions fédérales aient comme ligne de pensée de maximiser les possibilités offertes aux individus de travailler dans la langue de leur choix, sans imposer à ces institutions des exigences si rigoureuses et inflexibles que l'administration de cette institution en subirait un effet nocif. [Mon soulignement.]

(Délibérations du Comité spécial du Sénat, à la page 1 : 51.)

[72] Je comprends de ces extraits des débats parlementaires que l'intention du législateur était, à tout le moins en partie, de reconnaître un droit de travailler dans la langue officielle de son choix qui ne soit pas absolu et qui doit être exercé de façon raisonnable par l'employé.

nuance must be made. A federal institution in a bilingual region must maximize the opportunities for employees to use the language of their choice. It has the duty to ensure that the work environment is conducive to the effective use of both official languages and accommodates the use of either official language by its employees. Under these circumstances, I consider Parliament's overall intent to maximize the opportunity for employees working in a prescribed bilingual region to be able to use the language of their choice at work, as is their right, provided that this right is exercised in a reasonable manner.

[73] In the light of the object of the OLA and Parliament's intent, I will now examine the wording of paragraph 36(1)(a).

- (c) The ordinary and grammatical meaning of the words "services that are centrally provided"

[74] Paragraph 36(1)(a) of the OLA applies to all "services" intended for the employees of a federal institution. The word "service" is not defined in the OLA. Paragraph 36(1)(a) sets out certain minimum duties that federal institutions must fulfill in prescribed bilingual regions. Among the services that must be made available to employees in both official languages under that paragraph, Parliament includes services provided to them "as individuals" and "services that are centrally provided". The circumstances of this case relate only to services that are centrally provided.

[75] As to the definitions of the notion of "service", French-language dictionaries generally offer two meanings: one related to an organized administrative function and the other to a more individual relationship. The same is true in English, hence, there is no reason to find that there is any discrepancy between the French and English versions of paragraph 36(1)(a). I would be inclined to apply an interpretation of the word "service" that refers to a common function organized within an administrative body. I consider such an interpretation to be suited to the context of subsection 36(1) of the OLA, which is a context of institutional and structured work, that of the public service.

Il y a toutefois une nuance à apporter. L'institution fédérale située en région bilingue doit maximiser la possibilité pour un employé d'utiliser la langue de son choix. Elle a l'obligation de s'assurer que le milieu de travail soit propice à l'usage effectif des deux langues officielles et permette à son personnel d'utiliser l'une ou l'autre. Dans ce contexte, j'estime que l'intention du législateur, dans sa globalité, est de maximiser la possibilité qu'un employé travaillant dans une région désignée bilingue puisse utiliser la langue de son choix au travail, comme c'est son droit, sous réserve de l'exercice raisonnable de ce droit.

[73] En tenant compte de l'objet de la LLO et de l'intention du législateur, j'examinerai maintenant le libellé de l'alinéa 36(1)a).

- (c) Le sens ordinaire et grammatical des termes « services auxiliaires centraux »

[74] L'alinéa 36(1)a de la LLO s'applique à tous les « services » qui sont destinés aux employés d'une institution fédérale. Le mot « service » n'est pas défini dans la LLO. L'alinéa 36(1)a établit certaines obligations minimales que les institutions fédérales doivent remplir dans les régions désignées bilingues. Parmi les services qui doivent être offerts aux employés dans les deux langues officielles en vertu de cet alinéa, le législateur inclut les services fournis « à titre individuel » et les « services auxiliaires centraux ». Les circonstances en l'espèce se rapportent uniquement aux services auxiliaires centraux.

[75] Les définitions de la notion de « service » dans les dictionnaires de langue française font généralement état de deux sens, l'un relié à une fonction administrative organisée et l'autre à une relation davantage individuelle. Il en est de même en anglais, de sorte qu'il n'existe aucune raison de conclure à une antinomie entre les versions française et anglaise de l'alinéa 36(1)a. J'aurais tendance à retenir une interprétation du terme « service » qui s'entend d'une fonction commune, organisée dans un ensemble administratif. Une telle interprétation m'apparaît adaptée au contexte dans lequel s'inscrit le paragraphe 36(1) de la LLO, un contexte de travail institutionnel et organisé, celui de la fonction publique.

[76] While the French version of paragraph 36(1)(a) describes these services as “*auxiliaires centraux*”, the English version refers to services “centrally provided by the institution to support [its employees] in the performance of their duties”. The French word “*auxiliaires*” corresponds in the English version to the phrase “to support them in the performance of their duties”, and the word “*centraux*” is expressed in the English version by the phrase “centrally provided”. Therefore, there is no discrepancy between the two versions.

[77] The word “*auxiliaires*” and the phrase “to support them in the performance of their duties” in paragraph 36(1)(a) refer to the services the institution provides to employees to assist or support them in the performance of their duties. I accept the Federal Court’s conclusion to that effect (Decision, at paragraph 205).

[78] The respondent submits that to determine whether a service is “centrally provided”, meaning that it is made available to all or a majority of the employees of an institution, the services in question must be analyzed. It submits, indeed correctly, that the Federal Court erred in concluding that “services centrally provided” comprise services provided for the purpose of assisting or essentially supporting the performance of the employee’s duties that have been provided for by a “formal designation of senior management of the institution” (Decision, at paragraph 258, item 3).

[79] I also accept the Commissioner’s submission that the Federal Court’s interpretation of the words “services centrally provided” as requiring a formal decision by the institution is ambiguous and arbitrary. The formal decision criterion unduly restricts the scope of paragraph 36(1)(a) of the OLA. The Federal Court’s addition of the “formal decision” criterion, at paragraphs 248 and 258 (item 3) of the Decision shifts the controversy as to whether services are centrally provided and arbitrarily restricts the scope of paragraph 36(1)(a) in a manner contrary to the necessary broad, liberal and purposive interpretation.

[76] Alors que la version française de l’alinéa 36(1)a qualifie les services visés de services « *auxiliaires centraux* », la version anglaise parle de services « *centrally provided by the institution to support [its employees] in the performance of their duties* ». Le terme français « *auxiliaires* » correspond dans la version anglaise à l’expression « *to support them in the performance of their duties* » tandis que le terme « *centraux* » est quant à lui exprimé dans la version anglaise par l’expression « *centrally provided* ». Il n’y a donc aucune antinomie entre les deux versions.

[77] Le terme « *auxiliaires* » et « *to support them in the performance of their duties* » dans l’application de l’alinéa 36(1)a réfèrent aux services fournis par l’institution aux employés pour les assister ou les appuyer dans l’exercice de leurs fonctions. Je suis d’accord avec la conclusion de la Cour fédérale à cet effet (Décision, au paragraphe 205).

[78] L’intimé propose que pour déterminer si un service est un « *service central* », soit un service offert à tous les employés d’une institution ou à une majorité d’entre eux, il faut procéder à une analyse des services en question. Il avance, et je suis d’accord avec sa prétention, que la Cour fédérale a erré lorsqu’elle a conclu que les « *services fournis à titre central* » comprennent les services fournis dans le but d’aider ou de soutenir essentiellement l’exécution des fonctions de l’employé qui ont été fournis par une « *désignation officielle de la direction de l’institution* » (Décision, au paragraphe 258, item 3).

[79] Je suis d’accord également avec les observations du commissaire à l’effet que l’interprétation donnée par la Cour fédérale aux termes « *services fournis à titre central* » requérant une décision formelle de l’institution est ambiguë et arbitraire. Le critère de la décision formelle restreint sans fondement la portée de l’alinéa 36(1)a de la LLO. L’ajout par la Cour fédérale du critère de « *la décision formelle* » aux paragraphes 248 et 258 (item 3) de la Décision déplace le débat à savoir si des services sont fournis à titre de services *auxiliaires centraux* et restreint arbitrairement la portée de l’alinéa 36(1)a de manière contraire à l’interprétation large, libérale et téléologique requise.

[80] This formalistic interpretation is also inconsistent with the guiding principle of substantive equality that applies to language rights. On the contrary, I am of the view that the Court must consider qualitative factors, such as the specific context of the institution, how it is structured, its mandate and the nature of the service offered in order to examine these services. Therefore, to determine whether a service is “centrally provided”, meaning that it is made available to all or a majority of the employees of an institution, the services in question must be analyzed.

[81] I also accept the Commissioner’s submission that, given the wording of paragraph 36(1)(a), the words “services that are centrally provided” may be defined as services that assist employees in performing their duties and that play a central role for the institution, in the sense that it decided at a central or relatively high level of its administration to offer this service to its employees.

[82] I am of the view that an interpretation of the notion of “services that are centrally provided” must also take into account qualitative factors, such as the specific context of the institution, how it is structured, its mandate and the nature of the service offered, while it must be ensured that bilingual employees working in a prescribed bilingual region are adequately supported by the services made available to them and are equipped by their employer in their positions in order to be able to provide high-quality services to the public in both official languages.

[83] This approach is flexible enough to enable federal institutions to adapt to changing circumstances, while complying with the limits established by paragraph 36(1)(a). Thus, this interpretation is more consistent with the wording and the spirit of the OLA.

[84] I will pause here to note that a Treasury Board Secretariat *Policy on Language of Work* in effect from 2004 to 2011 provided a non-exhaustive list of examples of “central services” and “personal services.” Although that policy is no longer in effect, it provides examples that are relevant for our purposes (Treasury Board of

[80] Cette interprétation formaliste est aussi incompatible avec le principe directeur de l’égalité réelle applicable aux droits linguistiques. Je suis plutôt d’avis que la Cour doit considérer des facteurs qualitatifs, tels que le contexte propre à l’institution, la façon dont elle est structurée, son mandat et la nature du service offert pour examiner ces services. Ainsi, pour déterminer si un service est un « service central », soit un service offert à tous les employés d’une institution ou à une majorité d’entre eux, il faut procéder à une analyse des services en question.

[81] Aussi, je suis d’accord avec les prétentions du commissaire qu’il ressort du libellé de l’alinéa 36(1)a que les termes « services auxiliaires centraux » peuvent être définis comme des services qui sont utiles pour l’exécution des fonctions d’un employé et qui revêtent un caractère névralgique pour l’institution, en ce sens que celle-ci a pris la décision, à un niveau central ou relativement élevé de son administration, d’offrir ce service à ses employés.

[82] Je suis d’avis qu’une interprétation de la notion de « services auxiliaires centraux » doit également prendre en compte des facteurs qualitatifs, comme le contexte propre à l’institution, la façon dont elle est structurée, son mandat et la nature du service offert, tout en s’assurant que l’employé bilingue travaillant dans une région désignée bilingue soit bien appuyé par les services qui lui sont offerts et outillé par son employeur dans le cadre de son travail pour qu’il puisse offrir des services de qualité au public dans les deux langues officielles.

[83] Cette approche est suffisamment souple pour que les institutions fédérales puissent s’adapter aux circonstances variables, tout en respectant les limites établies par l’alinéa 36(1)a. Ce faisant, cette interprétation est davantage conforme au texte et à l’esprit de la LLO.

[84] Je m’arrête ici pour noter qu’une politique en matière de langue de travail du Secrétariat du Conseil du trésor en vigueur de 2004 à 2011 offrait une liste non exhaustive d’exemples de « services centraux » et de « services personnels ». Bien que cette politique ne soit plus en vigueur, elle offre des exemples pertinents pour

Canada Secretariat, *Policy on Language of Work*, rescinded on November 19, 2012, online: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12520>). Among others, some examples of central services that remain relevant are administrative services; computer services; library, archival and information/communications services; materiel management services; security services and translation services.

[85] I note that these examples support my finding that the federal institution specifically structured the offering of centrally provided services to support or equip employees in the performance of their duties.

[86] Moreover, at the time of the complaint, the Treasury Board of Canada Secretariat had a Policy on Language of Work in effect (appeal book, Vol. IV, affidavit of Natalie Harrington sworn on February 17, 2016, Exhibit F, page 982). That policy stipulated that, for interregional communications, an institution located in a prescribed bilingual region must communicate in the official language of the unilingual region for which the communication is intended.

[87] With the interpretive principles in mind, and following the ordinary and grammatical meaning of the words used in paragraph 36(1)(a) to ensure that they are consistent with the scheme and object of the OLA, while respecting Parliament's intent and applying the principles set out in *Beaulac*, I arrive at the conclusion that the "services that are centrally provided" referred to in paragraph 36(1)(a):

- A. Are those that serve a common function and are provided in an organized manner within an administrative body by the federal institution in a prescribed bilingual region;
- B. Are made available to the majority of employees by the federal institution;
- C. Are provided by employees to provide auxiliary support to other employees of the institution in the performance of their duties;

nos fins (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la langue de travail*, annulée le 19 novembre 2012, en ligne : <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12520>). Entre autres, certains exemples de services centraux qui demeurent pertinents sont les services administratifs, les services d'informatique, les services de bibliothèque, d'archives et d'information/communications, les services de gestion du matériel, les services de sécurité et les services de traduction.

[85] Je constate que ces exemples appuient ma conclusion que l'institution fédérale a organisé de façon précise l'offre de services auxiliaires centraux pour venir appuyer ou outiller l'employé dans l'exercice de ses tâches.

[86] De plus, au moment de la plainte, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada avait en vigueur une politique sur la langue de travail (dossier d'appel, vol. IV, affidavit de Natalie Harrington assermenté le 17 février 2016, pièce F, page 982). Cette politique précisait que pour les communications interrégionales, une institution située dans une région désignée bilingue doit communiquer dans la langue officielle de la région unilingue à qui est destinée la communication.

[87] Ayant les principes interprétatifs à l'esprit, et en suivant le sens ordinaire et grammatical des mots employés à l'alinéa 36(1)a de manière à ce qu'ils soient en harmonie avec l'esprit et l'objet de la LLO, tout en respectant l'intention du législateur et en appliquant les principes énoncés de l'arrêt *Beaulac*, j'arrive à la conclusion que les « services auxiliaires centraux » visés à l'alinéa 36(1)a :

- A. Sont ceux qui remplissent une fonction commune et sont rendus de manière organisée dans un ensemble administratif par l'institution fédérale dans une région désignée bilingue;
- B. Sont offerts à la majorité des employés par l'institution fédérale;
- C. Sont offerts par des employés pour appuyer d'autres employés de l'institution de manière accessoire dans l'accomplissement de leurs fonctions;

- D. Do not include all forms of assistance required to enable employees to perform the duties associated with their positions—employees must exercise their right to use the official language of their choice in a reasonable manner; and
- E. Exclude occasional interactions or exchanges of information among employees on the same work team. Rather, those interactions are examples of interregional communications as provided for in the aforementioned language of work policy.
- D. Ne comprennent pas toute forme d'assistance requise pour permettre aux employés d'exercer les fonctions attribuées à leur poste — l'employé doit exercer son droit d'utiliser la langue officielle de son choix d'une manière raisonnable; et
- E. Excluent les interactions ponctuelles ou les échanges d'information entre les employés d'une même équipe de travail. Ces interactions sont plutôt des exemples de communications interrégionales telles que prévues dans la politique sur la langue de travail mentionnée plus haut.

[88] In this case, the exchanges among generalists and specialists take place within the work team. The generalist determines the overall risk code of the financial institution based on the advice or assessment of the specialist (appeal book, Vol. V, cross-examination of Natalie Harrington, page 1251; Decision, at paragraph 42). The work of the specialists does not “support” or “equip” the generalists in their work. Instead, the generalists and specialists work together on shared files to serve the same clientele (financial institutions).

[88] En l'espèce, les échanges entre généralistes et spécialistes relèvent du travail d'équipe. Le généraliste détermine le code de risque global de l'institution financière avec les conseils ou l'évaluation du spécialiste (dossier d'appel, vol. V, contre-interrogatoire de Natalie Harrington, à la page 1251; Décision, au paragraphe 42). Le travail des spécialistes ne vient pas « appuyer » ni « outiller » le travail des généralistes. Plutôt, les généralistes et les spécialistes travaillent de concert sur des dossiers communs pour desservir un public commun (les institutions financières).

[89] For the above reasons, notwithstanding the Federal Court's error in failing to follow the principles set out in *Beaulac*, I arrive at the same conclusion. In this case, the employees who collaborate to carry out an institution's mandate and are part of a team do not provide a service. The specialists do not provide “services” to the generalists within the meaning of paragraph 36(1)(a). Thus, the Federal Court did not err when it arrived at this mixed conclusion of fact and law.

[89] Pour les motifs qui précèdent, nonobstant l'erreur commise par la Cour fédérale lorsqu'elle n'a pas suivi les principes énoncés dans l'arrêt *Beaulac*, j'arrive à la même conclusion. En l'espèce, les employés qui exécutent ensemble le mandat d'une institution et font partie d'une équipe ne sont pas les fournisseurs d'un service. Les spécialistes n'offrent pas des « services » aux généralistes au sens de l'alinéa 36(1)a). Ainsi, la Cour fédérale n'a pas erré lorsqu'elle est arrivée à cette conclusion mixte de fait et de droit.

[90] I will now examine subsection 36(2) of the OLA.

[90] J'examinerai maintenant le paragraphe 36(2) de la LLO.

- C. Did the Federal Court err in holding that subsection 36(2) of the OLA does not impose a duty on the respondent to ensure that the specialists' support is available in both official languages in prescribed bilingual regions?

- C. La Cour fédérale a-t-elle erré en statuant que le paragraphe 36(2) de la LLO n'impose pas à l'intimé l'obligation de s'assurer que l'appui des spécialistes soit disponible dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues?

[91] It is relevant to reproduce subsection 36(2) of the OLA:

[91] Il convient de reproduire le paragraphe 36(2) de la LLO :

36 ....

**Additional duties in prescribed regions**

(2) Every federal institution has the duty to ensure that, within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), such measures are taken in addition to those required under subsection (1) as can reasonably be taken to establish and maintain work environments of the institution that are conducive to the effective use of both official languages and accommodate the use of either official language by its officers and employees.

*(1) Submissions of the parties*

[92] Mr. Dionne submits that even if this Court were to decide that the word “service” excludes the support provided by the specialists, it should still hold that the respondent has a duty under subsection 36(2) to make the specialists’ support available in both official languages in prescribed bilingual regions.

[93] The Commissioner submits that the Federal Court’s interpretation of subsection 36(2) does not reflect the institutional nature of the duties set out in that provision and the standard of substantive equality established in *Beaulac*. It should be noted that the Court rejected the interpretation that was applied in *Tailleur* and instead held that the Parliamentary intent behind that provision was for “bilingual employees to accommodate unilingual employees to some degree” (Decision, at paragraphs 24, 265, 348–350 and 562).

[94] In its memorandum and oral submissions, the intervenor invites us to endorse the analytical framework in *Tailleur*, but suggests restricting its scope with additional criteria. According to the intervenor, in addition to the factors listed in *Tailleur*, a measure will also be unreasonable if: (a) the measure is out of proportion with its overall effect on the objective to be achieved, that is, a work environment conducive to the effective use of both official languages; (b) its implementation would completely or largely prevent French-speaking or English-speaking Canadians from having equal employment and advancement opportunities in federal institutions; and/or

36 [...]

**Autres obligations**

(2) Il leur incombe également de veiller à ce que soient prises, dans les régions, secteurs ou lieux visés au paragraphe (1), toutes autres mesures possibles permettant de créer et de maintenir en leur sein un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles et qui permette à leur personnel d’utiliser l’une ou l’autre.

*1) Prétentions des parties*

[92] M. Dionne affirme que même si notre Cour décide que le mot « service » exclut le soutien offert par les spécialistes, elle devrait tout de même statuer que l’intimé a l’obligation de fournir l’apport des spécialistes dans les deux langues officielles dans les régions désignées bilingues en vertu du paragraphe 36(2).

[93] Le commissaire avance que l’interprétation du paragraphe 36(2) à laquelle a souscrit la Cour fédérale contrevient à la nature institutionnelle des obligations qui y sont inscrites et à la norme de l’égalité réelle établie dans l’arrêt *Beaulac*. Il est utile de rappeler que la Cour a écarté l’interprétation qui avait été retenue dans la décision *Tailleur*, et a plutôt conclu que l’intention législative derrière cette disposition était que « les employés bilingues tiennent compte des besoins des employés unilingues dans une certaine mesure » (Décision, aux paragraphes 24, 265, 348–350 et 562).

[94] L’intervenante, dans son mémoire et lors de ses prétentions orales, nous invite à entériner le cadre analytique de la décision *Tailleur*, mais propose de restreindre sa portée en ajoutant des critères additionnels. D’après l’intervenante, en plus des facteurs énumérés dans la décision *Tailleur*, une mesure serait également déraisonnable dans le cas où : a) la mesure est disproportionnée par rapport à son effet global sur l’objectif à atteindre, c’est-à-dire un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles; b) sa mise en œuvre empêcherait complètement ou en grande partie les Canadiens d’expression française ou d’expression anglaise d’avoir

(c) its implementation would require the use of collateral bilingual staffing.

[95] Lastly, the respondent argues that the submissions of the appellants and of the intervenor are contrary to subsection 36(2) and the object of Part V and section 91 and are impractical given the reality of the workplace in federal institutions. The respondent notes that, although it does not agree with every aspect of the Federal Court’s interpretive approach, it considers the holding that subsection 36(2) does not preclude the possibility that bilingual employees must accommodate unilingual employees to some degree to be well-founded. Before this Court, in its oral submissions, the respondent raised the following distinction for the first time: the minimum duties set out in subsection 36(1) concern duties [TRANSLATION] “among employees”, while subsection 36(2) concerns duties related to [TRANSLATION] “work environments”. Again during oral argument, the respondent sought to distinguish *Beaulac* by suggesting that substantive equality applies only to existing rights, whereas, in this case, Mr. Dionne is basing his argument on the false premise that he has a right that must be interpreted in the same way among bilingual and unilingual employees. According to the respondent, Mr. Dionne’s right to use the language of work of his choice when he is working on a team with unilingual specialists does not exist.

(2) *Analysis of subsection 36(2) of the OLA*

[96] I accept the Commissioner’s arguments that the Federal Court erred in law when it made a narrow interpretation of subsection 36(2), particularly by omitting to apply the principle of substantive equality established in *Beaulac* and by rejecting the interpretation of subsection 36(2) applied in *Tailleur* (Decision, at paragraphs 24, 265, 348–350 and 562).

[97] In *Tailleur*, the Federal Court applied, correctly in my view, the relevant interpretive principles when it analyzed subsection 36(2) (*Tailleur*, at paragraphs 49–53, 55, 61 et seq.). It interpreted the phrase “all possible measures” to mean “all measures that it is reasonable to take” [emphasis in original] and that a federal institution

des chances égales d’emploi et d’avancement dans les institutions fédérales; et/ou c) sa mise en œuvre nécessiterait d’avoir recours à la dotation collatérale bilingue.

[95] Enfin, l’intimé fait valoir que les prétentions des appelants et de l’intervenante sont contraires au paragraphe 36(2), à l’objet de la partie V et à l’article 91, et sont impraticables compte tenu de la réalité du milieu de travail des institutions fédérales. L’intimé note que bien qu’il ne souscrive pas à tous les éléments de l’approche interprétative de la Cour fédérale, la conclusion selon laquelle le paragraphe 36(2) n’écarter pas la possibilité que des employés bilingues doivent, dans une certaine mesure, tenir compte des besoins des employés unilingues lui apparaît bien fondée. Devant cette Cour, lors de ses prétentions orales, l’intimé a avancé pour une première fois la distinction suivante : les obligations minimales prévues au paragraphe 36(1) viseraient des obligations « entre employés » alors que le type d’obligations découlant du paragraphe 36(2) viserait les « milieux de travail ». De plus, lors de ses prétentions orales, l’intimé a cherché à distinguer l’arrêt *Beaulac* en suggérant que l’égalité réelle s’applique uniquement aux droits existants alors qu’en la présente instance, M. Dionne part de la prémisse erronée qu’il a un droit devant être interprété de façon uniforme entre les employés bilingues et unilingues. Selon l’intimé, le droit de M. Dionne d’utiliser la langue de travail de son choix lorsqu’il travaille en équipe avec des spécialistes unilingues n’existe pas.

2) *Analyse du paragraphe 36(2) de la LLO*

[96] Je suis d’accord avec les prétentions du commissaire que la Cour fédérale a erré en droit lorsqu’elle a interprété restrictivement le paragraphe 36(2), notamment en omettant d’appliquer le principe de l’égalité réelle établie dans l’arrêt *Beaulac* et en écartant l’interprétation du paragraphe 36(2) retenue dans la décision *Tailleur* (Décision, aux paragraphes 24, 265, 348–350 et 562).

[97] Dans la décision *Tailleur*, la Cour fédérale a appliqué, correctement à mon avis, les principes d’interprétation pertinents lorsqu’elle a analysé le paragraphe 36(2) (*Tailleur*, aux paragraphes 49–53, 55, 61 et ss.). Elle a interprété l’expression « toutes autres mesures possibles » comme désignant « toutes les mesures qu’il est

must consider and adopt in order to create a work environment that is conducive to the use of both official languages. It thereby identified a non-exhaustive list of three factors that can be considered in determining whether a measure is unreasonable: “[1] if it imposes significant or serious operational difficulties on a federal institution or [2] if implementing it would cause a demonstrable conflict with Part IV of the OLA on language of service or [3] with a federal institution’s mandate” (*Tailleur*, at paragraph 81; emphasis in the original).

[98] In this case, the Federal Court rejected *Tailleur* on the basis of its previous rejection of the interpretive principles of *Beaulac* (Decision, at paragraphs 20–21, 457–462, 474, 477 and 485). According to the Federal Court, “‘reasonable measures’ is the endpoint as Parliament’s instrument to ensure that non-compliant work environments, revealed by a well-founded complaint ... are rendered compliant” (Decision, at paragraph 463). To respond to a complaint made under subsection 36(2), it is necessary to begin by determining whether the institution has established the required appropriate official language work environment; if that is not the case, it must be determined what reasonable measures are necessary to ensure an appropriate work environment (Decision, at paragraphs 369 and 460). In this context, I conclude that the Federal Court erred in law given the applicable interpretive principles, as discussed at paragraphs 32 to 49 above.

[99] For the reasons set out below, this Court should endorse the interpretation of subsection 36(2) of the OLA as expounded in *Tailleur*.

[100] Firstly, subsection 36(2) must be given a broad and liberal interpretation, in accordance with the principles established in *Beaulac*. In *Tailleur*, the Federal Court stated that such an interpretation of subsection 36(2) creates “a positive duty for federal institutions to take measures to establish and maintain work environments that are conducive to the effective use of both official languages” (at paragraph 44). I cannot accept the respondent’s submission that Mr. Dionne is basing his argument on the false premise that he has a right that must be interpreted in the same way among

raisonnable de prendre » et qu’une institution fédérale doit considérer et adopter pour créer un milieu de travail propice à l’usage des deux langues officielles. Ce faisant, elle a identifié de façon non exhaustive trois facteurs qui peuvent être considérés en déterminant si une mesure est déraisonnable : « [1] si elle impose des difficultés opérationnelles importantes ou sérieuses à l’institution fédérale ou [2] si sa mise en œuvre cause un conflit démontré avec la partie IV de la LLO sur la langue de service ou [3] avec le mandat de l’institution fédérale » (*Tailleur*, au paragraphe 81; soulignement dans l’original).

[98] En l’espèce, la Cour fédérale a écarté la décision *Tailleur* sur la base de son rejet antérieur des principes interprétatifs de l’arrêt *Beaulac* (Décision, aux paragraphes 20–21, 457–462, 474, 477 et 485). Selon elle, « l’expression “mesures raisonnables” est l’instrument utilisé par le législateur pour garantir que les milieux du travail non conformes, révélés par une plainte fondée [...] sont rendus conformes » (Décision, au paragraphe 463). Pour répondre à une plainte fondée sur le paragraphe 36(2), il faudrait commencer par déterminer si l’institution a créé un milieu de travail approprié pour l’usage des langues officielles; si tel n’est pas le cas, il faut déterminer quelles mesures raisonnables sont nécessaires pour garantir un milieu de travail approprié (Décision, aux paragraphes 369 et 460). Dans ce contexte, j’estime que la Cour fédérale a erré en droit compte tenu des principes d’interprétation applicables, tels que discuté aux paragraphes 32 à 49 ci-haut.

[99] Pour les raisons exposées ci-après, je propose d’entériner l’interprétation du paragraphe 36(2) de la LLO telle que développée dans la décision *Tailleur*.

[100] Premièrement, il faut donner une interprétation large et libérale au paragraphe 36(2), selon les principes établis dans l’arrêt *Beaulac*. Dans la décision *Tailleur*, la Cour fédérale a précisé qu’une telle interprétation du paragraphe 36(2) crée « une obligation positive pour les institutions fédérales de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l’usage effectif des deux langues officielles » (au paragraphe 44). Je ne peux retenir les prétentions de l’intimé à l’effet que M. Dionne part de la prémisse erronée qu’il a un droit devant être interprété de façon uniforme

bilingual and unilingual employees. The concept of substantive equality with respect to language rights of an institutional nature “require[s] government action for their implementation and therefore create[s] obligations for the State .... It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation” (*Beaulac*, at paragraph 24).

[101] The analysis pertaining to substantive equality in this case must determine whether there is a disproportionate negative effect between a unilingual employee and a bilingual employee who wants to work in the official language of his or her choice. Therefore, when we attempt to define the scope of the right that exists for a bilingual employee working in a prescribed bilingual region, it is necessary to ask this question: “What are the needs of a unilingual employee?” It is with respect to that criterion that the scope of the right must be defined. The needs of unilingual employees are relevant because they make it possible to determine what truly constitutes a work environment that is conducive to the use of the official language of one’s choice.

[102] Secondly, if we go back to the provisions of Part V of the OLA and to the Parliamentary debates reproduced above, it is clear that Parliament intended to establish a series of standards common to all federal institutions “to maximize the employee’s ability to use the language of his or her choice” (Proceedings of the Senate Special Committee, at page 1 : 51):

- A. Section 34 sets out the general principle that English and French are the languages of work and that everyone has the right to use them;
- B. Section 35 introduces a geographic distinction between bilingual and unilingual regions, the former being defined by the general duty of federal institutions to ensure that their work environments are conducive to the effective use of both official languages; and

entre les employés bilingues et unilingues. Le concept de l’égalité réelle dans le cadre des droits linguistiques de nature institutionnelle « exig[e] des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et cré[e], en conséquence, des obligations pour l’État [...] Il signifie également que l’exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d’accommodement » (*Beaulac*, au paragraphe 24).

[101] L’analyse relative à l’égalité réelle en l’espèce cherche à déterminer s’il existe un effet négatif disproportionné entre l’employé unilingue et l’employé bilingue qui veut travailler dans la langue officielle de son choix. Donc, lorsque nous cherchons à définir la portée du droit qui existe pour l’employé bilingue qui travaille dans une région désignée bilingue, il faut se poser la question « quels sont les besoins d’un employé unilingue »? C’est par rapport à ce critère qu’il faut définir l’étendue du droit. Les besoins des employés unilingues sont pertinents parce qu’ils permettent de déterminer en quoi consiste réellement un milieu de travail qui est propice à l’utilisation de la langue officielle de son choix.

[102] Deuxièmement, si nous revenons aux dispositions de la partie V de la LLO et aux débats parlementaires reproduits ci-haut, il est clair que le législateur a cherché à établir un ensemble de normes communes à toutes les institutions fédérales « afin de maximiser la possibilité d’un employé d’utiliser la langue de son choix » (Délibérations du Comité spécial du Sénat, à la page 1 : 51) :

- A. L’article 34 énonce le principe général que l’anglais et le français sont les langues de travail et que chacun a le droit de les utiliser;
- B. L’article 35 introduit la distinction géographique entre les régions bilingues et unilingues, les premières étant définies par l’obligation générale des institutions fédérales de veiller à ce que leurs milieux de travail soient propices à l’usage effectif des deux langues officielles; et

- C. Section 36 specifies the rights of employees and the duties of federal institutions in prescribed bilingual regions.

[103] Thus, the principle set out in section 34 establishes the right of employees to work in the official language of their choice. In the light of the principle of substantive equality, as described in *Beaulac*, it must be assumed that individuals have the right to perform all of their duties in the official language of their choice and that the use of both official languages is the standard for all of the institution's activities. That is precisely what enables a unilingual person to work at a federal institution. Any deviation from these principles must be an exception.

[104] Thirdly, in the same vein, I accept the respondent's submission that bilingual employees must interact with their unilingual colleagues in their official language, to some extent. Nevertheless, the burden of the duties set out in subsection 36(2) remains on federal institutions, which must maximize opportunities for bilingual employees to work in the official language of their choice, without going so far as to impose such rigorous and inflexible demands on them that the administration of the institution would be adversely impacted. This is consistent with the standard established in *Tailleur* that a federal institution cannot circumvent its language of work duties by resorting to bilingual employees, thus shifting its burden onto those employees (Decision, at paragraphs 448–449).

[105] All things considered, *Tailleur* stands for an interpretation of subsection 36(2) that reflects the institutional nature of the duties arising from that provision, thus leading to a broad, liberal interpretation that is consistent with the object of the provisions of Part V and that accounts for the principle of substantive equality. It also stands for an approach that makes it possible to assess whether subsection 36(2) has been breached on a case-by-case basis. In this regard, I do not consider it necessary to add criteria, as suggested by the intervenor in order to restrict the scope of subsection 36(2) of the

- C. L'article 36 précise davantage les droits des employés et les obligations des institutions fédérales dans les régions désignées bilingues.

[103] De ce fait, le principe énoncé à l'article 34 établit le droit pour l'employé de travailler dans la langue officielle de son choix. Compte tenu du principe de l'égalité réelle, tel que décrit dans l'arrêt *Beaulac*, il faut partir de la présomption voulant qu'une personne a le droit d'effectuer toutes ses fonctions dans la langue officielle de son choix et que l'utilisation des deux langues officielles est la norme par rapport à toutes les activités de l'institution. C'est précisément ce qui permettrait à une personne unilingue de travailler dans une institution fédérale. Toute dérogation à ces principes devrait être exceptionnelle.

[104] Troisièmement, dans le même ordre d'idées, je suis d'accord avec les prétentions de l'intimé voulant que les employés bilingues doivent, dans une certaine mesure, interagir avec leurs collègues unilingues dans la langue officielle de ces derniers. Par contre, le fardeau des obligations prévues au paragraphe 36(2) demeure sur les épaules des institutions fédérales qui doivent maximiser les possibilités pour les employés bilingues de travailler dans la langue officielle de leur choix, sans aller jusqu'à leur imposer des exigences si rigoureuses et inflexibles que l'administration de l'institution en subirait un effet nocif. Ceci est conforme à la norme énoncée dans la décision *Tailleur* voulant qu'une institution fédérale ne puisse contourner ses obligations en matière de langue de travail en recourant à ses employés bilingues, leur imposant ainsi le fardeau qui lui appartient (Décision, aux paragraphes 448–449).

[105] Tout compte fait, la décision *Tailleur* offre une interprétation du paragraphe 36(2) qui respecte la nature institutionnelle des obligations qui en découlent, qui permet une interprétation large, libérale et compatible avec l'objet des dispositions de la partie V, et qui tient compte du principe de l'égalité réelle. De plus, elle présente une approche permettant d'évaluer, au cas par cas, s'il y a eu violation du paragraphe 36(2). Sur ce point, à mon avis, l'ajout de critères, tel que proposé par l'intervenante dans le but de restreindre la portée du paragraphe 36(2) de la LLO, n'est pas nécessaire. Il est

OLA. It is clear that subsection 36(2) does not establish an absolute right for employees in prescribed bilingual regions to work in the language of their choice at all times.

[106] Turning now to the facts at the time of Mr. Dionne's complaint, I note the following:

- A. According to the Commissioner's final investigation report, Mr. Dionne's complaint concerned five aspects: (a) communications among employees in different regions; (b) training; (c) professional development; (d) work tools; and (e) computer systems (appeal book, Vol. III, Final Investigation Report, page 833);
- B. According to the Commissioner's final investigation report, in the context of communications among employees in different regions, the respondent was required to ensure that it had sufficient bilingual capacity to provide services in the aforementioned areas in both official languages (appeal book, Vol. III, Final Investigation Report, page 829);
- C. According to the Commissioner's final investigation report, with regard to training, although the respondent had made some progress, the problem was not resolved because most of the training sessions were still given only in English, by employees from the Toronto office to the employees of the Montréal office (appeal book, vol. III, Final Investigation Report, page 829);
- D. According to the Commissioner's final investigation report, with respect to professional development, the oral and electronic communications between the Montréal and Toronto offices were conducted exclusively in English, whereas the respondent was required to ensure that the work environment is conducive to the Montréal employees being able to use the official language of their choice (appeal book, Vol. III, Final Investigation Report, pages 830–831);

clair que le paragraphe 36(2) ne vient pas établir un droit absolu pour les employés dans les régions désignées bilingues de travailler en tout temps dans la langue de leur choix.

[106] Me penchant maintenant sur les faits au moment de la plainte de M. Dionne, je note que :

- A. Selon le rapport final d'enquête du commissaire, la plainte de M. Dionne portait sur cinq aspects, soit : a) les communications entre les employés de différentes régions; b) la formation; c) le perfectionnement professionnel; d) les outils de travail; et e) les systèmes informatiques (dossier d'appel, vol. III, rapport final d'enquête, à la page 833);
- B. Selon le rapport final d'enquête du commissaire, dans le cadre des communications entre les employés de différentes régions, l'intimé devait s'assurer d'avoir une capacité bilingue suffisante pour fournir dans les deux langues officielles des services dans les domaines énumérés ci-dessus (dossier d'appel, vol. III, rapport final d'enquête, à la page 829);
- C. Selon le rapport final d'enquête du commissaire, dans le cadre de la formation, bien que l'intimé ait réalisé certains progrès, la problématique n'avait pas été résolue puisque la plupart des séances de formation étaient toujours offertes uniquement en anglais, par des employés du bureau de Toronto aux employés du bureau de Montréal (dossier d'appel, vol. III, rapport final d'enquête, à la page 829);
- D. Selon le rapport final d'enquête du commissaire, dans le cadre du perfectionnement professionnel, les communications orales et électroniques entre les bureaux de Montréal et de Toronto ne se faisaient qu'en anglais, tandis que l'intimé devait faire en sorte que l'environnement de travail encourage les employés de Montréal à utiliser la langue officielle de leur choix (dossier d'appel, vol. III, rapport final d'enquête, aux pages 830 et 831);

- E. According to the Commissioner’s final investigation report, with regard to work tools, the specialists prepared and exchanged internal documents with the Montréal employees exclusively in English, and the urgency of the constant distribution of regularly and widely used work tools did not dispense the respondent from its duty to provide those tools simultaneously in both official languages (appeal book, Vol. III, Final Investigation Report, page 832);
- F. In the context of his duties, Mr. Dionne was regularly required to work with unilingual English specialists to prepare reports intended for Francophone financial institutions, where a significant portion of the content of the report had been contributed by a specialist in English (appeal book, Vol. IV, affidavit of André Dionne, sworn on April 6, 2016, at paragraphs 15, 24 and 36, pages 1065–1066 and 1069);
- G. As part of their duties, the bilingual generalists, including Mr. Dionne, had the additional task of acting as translators of documents prepared by the unilingual specialists because, as a result of timeline constraints, it was impossible to wait for a translation, which could take a number of weeks or even months to be completed. In addition, according to Mr. Dionne, there was a risk of the translated content being inaccurate, since translation is not his profession (appeal book, Vol. IV, affidavit of André Dionne, sworn on April 6, 2016, at paragraph 30, page 1068; Decision, at paragraphs 37 and 47);
- H. The Federal Court found that the bilingual generalists, such as Mr. Dionne, were required to work on a regular basis in both official languages to accommodate their unilingual colleagues (Decision, at paragraph 47);
- I. The Federal Court found that the bilingual generalists, such as Mr. Dionne, assumed the additional “onerous” burden of translation tasks,
- E. Selon le rapport final d’enquête du commissaire, dans le cadre des outils de travail, les spécialistes produisaient et échangeaient avec le personnel de Montréal des documents internes uniquement en anglais, et l’urgence de la distribution constante d’outils de travail d’usage courant et généralisé n’annulait pas l’obligation de l’intimé d’offrir ces outils simultanément dans les deux langues officielles (dossier d’appel, vol. III, rapport final d’enquête, à la page 832);
- F. Dans le cadre de ses fonctions, M. Dionne devait régulièrement traiter avec des spécialistes unilingues anglophones dans la préparation de rapports destinés aux institutions financières francophones, tandis qu’une partie importante du contenu de ce rapport avait été imposée par un spécialiste en anglais (dossier d’appel, vol. IV, affidavit d’André Dionne assermenté le 6 avril 2016, aux paragraphes 15, 24 et 36, aux pages 1065, 1066 et 1069);
- G. Dans le cadre de leurs fonctions, les généralistes bilingues comme M. Dionne se retrouvaient avec la tâche additionnelle de s’improviser traducteur des documents provenant des spécialistes unilingues puisqu’il ne pouvait pas, en raison des contraintes de l’échéancier, se permettre d’attendre la traduction, laquelle pouvait exiger plusieurs semaines, voire, des mois à compléter — de plus, selon M. Dionne, il existait un risque d’inexactitude des propos traduits, la traduction n’étant pas son métier (dossier d’appel, vol. IV, affidavit d’André Dionne assermenté le 6 avril 2016, au paragraphe 30, à la page 1068; Décision, aux paragraphes 37 et 47);
- H. La Cour fédérale a déterminé que les généralistes bilingues comme M. Dionne devaient travailler régulièrement dans les deux langues officielles pour accommoder leurs collègues unilingues (Décision, au paragraphe 47);
- I. La Cour fédérale a déterminé que les généralistes bilingues comme M. Dionne assumaient le fardeau supplémentaire de « lourdes » tâches

unlike the specialists and other generalists who speak English only (Decision, at paragraph 47);

- J. According to Mr. Dionne's testimony, during his 22 years of service for the respondent, all of his communications with the employees of the Toronto office took place exclusively in English, including all communications related to the preparation of reports for the public (appeal book, Vol. IV, affidavit of André Dionne, sworn on April 6, 2016, at paragraph 28, page 1067);
- K. According to Mr. Dionne's testimony, since 1990, he has been witness to a number of complaints made by the management of the Montréal office against the management of the Toronto office regarding the ongoing failure to comply with the OLA. Despite those complaints, the respondent took no action to remedy the gaps in the organization's staffing. Consequently, the Montréal employees were forced to perform a very significant portion of their work in English, while serving a predominantly French-speaking clientele (appeal book, Vol. IV, affidavit of André Dionne, sworn on April 6, 2016, at paragraph 36, page 1069); and
- L. According to the conclusion of the Commissioner's final investigation report, despite the commitments the respondent had made since the complaint was filed in 2010, certain longstanding practices were still impeding the use of French in the work environment by the employees of the Montréal office in 2014 (appeal book, Vol. III, Final Investigation Report, at page 832).

[107] In my view, all of these facts demonstrate that the federal institution has breached its positive duty to take measures to establish and maintain a work environment that is conducive to the effective use of both official languages, as required by subsection 36(2). That conclusion is supported in particular by the fact that Mr. Dionne has been systematically forced to work in English even though he was required to write his reports in French. It is also supported by the fact that only bilingual

de traduction, contrairement aux spécialistes et aux autres généralistes unilingues anglophones (Décision, au paragraphe 47);

- J. Selon le témoignage de M. Dionne, pendant ses 22 ans à l'emploi de l'intimé, la totalité de ses communications avec le bureau du personnel de Toronto se sont déroulées exclusivement en anglais, y compris toutes les communications reliées à la préparation de rapports pour le public (dossier d'appel, vol. IV, affidavit d'André Dionne assermenté le 6 avril 2016, au paragraphe 28, à la page 1067);
- K. Selon le témoignage de M. Dionne, depuis 1990, il a été témoin de plusieurs plaintes qui ont été formulées par la direction du bureau de Montréal à la direction du bureau de Toronto concernant le non-respect continu de la LLO. Malgré ces plaintes, l'intimé n'a rien fait pour remédier aux défauts au niveau de l'organisation du personnel; en conséquence, le personnel de Montréal était obligé d'effectuer une partie très importante de leur travail en anglais, tout en desservant une clientèle principalement francophone (dossier d'appel, vol. IV, affidavit d'André Dionne assermenté le 6 avril 2016, au paragraphe 36, à la page 1069); et
- L. Selon la conclusion du rapport final d'enquête du commissaire, malgré les engagements que l'intimé avait pris depuis le dépôt de la plainte en 2010, certaines pratiques de longue date nuisaient toujours, en 2014, à l'emploi du français dans le milieu de travail par les employés du bureau de Montréal (dossier d'appel, vol. III, rapport final d'enquête, à la page 832).

[107] À mon avis, la totalité de ces faits démontre que l'institution fédérale a manqué à l'obligation positive qui lui incombait de prendre des mesures permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles, tel qu'exigé par le paragraphe 36(2). Cette conclusion est notamment appuyée par le fait que M. Dionne a été obligé de travailler de façon systématique en anglais même s'il devait rédiger ses rapports en français. Elle est appuyée aussi par le

employees, such as Mr. Dionne, performed the onerous task of translating reports intended for the public under Part IV of the OLA. Lastly, I note that the respondent took a considerable amount of time to implement measures to attempt to resolve these problems.

[108] Furthermore, the burden of translation should never rest entirely on bilingual employees. The ability to translate or interpret from one official language to the other is not innate. Indeed, training is provided to individuals who wish to work as translators or interpreters. A bilingual employee in the same position as a unilingual employee should not be required to act as a translator when preparing documents intended for the public. The ability to speak both official languages does not automatically enable a bilingual employee to work as a translator, especially when it comes to the preparation of documents intended for the public under Part IV of the OLA.

[109] Therefore, an example of possible measures for establishing and maintaining a work environment that is conducive to the effective use of both official languages would be to provide a robust translation service. By applying the approach in *Tailleur* to the facts of this case, while incorporating the concept of substantive equality, it would follow that a unilingual English employee would be entitled to an effective translation service that meets the needs of the public if the employee's duties involved, for example, the preparation of reports in English using documents written in French or information that is partially in French. Consequently, in my view, regardless of the ability to communicate in both official languages, employees who hold a bilingual position in a prescribed bilingual region whose work involves preparing reports for the public in French, using documents written in English or information that is partially in English, would be entitled to receive an effective translation service from their employer. The institution is therefore responsible for providing an effective translation service to support and equip bilingual employees in the performance of their duties.

fait que seuls les employés bilingues comme M. Dionne exerçaient la lourde tâche de traduction dans la préparation des rapports destinés au public en vertu de la partie IV de la LLO. Finalement, je note que l'intimé a mis beaucoup de temps avant de prendre des mesures pour tenter de remédier à ces problèmes.

[108] Par ailleurs, le fardeau de la traduction ne devrait jamais reposer entièrement sur l'employé bilingue. La capacité de traduire ou d'interpréter d'une langue officielle à l'autre n'est pas chose innée. En effet, il y a une formation offerte pour les personnes qui souhaitent accéder aux métiers de traduction et d'interprétation. Un employé bilingue qui occupe le même poste qu'un employé unilingue ne devrait pas être obligé d'agir comme traducteur lors de la préparation de documents destinés au public. La capacité de parler les deux langues officielles ne fait pas en sorte que l'employé bilingue peut automatiquement remplir les fonctions d'un traducteur, et ce, surtout dans le cadre de la préparation de documents destinés au public selon la partie IV de la LLO.

[109] Dès lors, un exemple de mesures possibles permettant de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles consisterait notamment à offrir un service étoffé de traduction. En appliquant l'approche de la décision *Tailleur* aux faits en l'espèce, tout en y intégrant le concept de l'égalité réelle, il en découle qu'un employé unilingue anglophone aurait droit à un service de traduction efficace qui répond aux besoins du public si, dans le cadre de son travail, il se voyait obligé de préparer, par exemple, des rapports en anglais avec des documents en français ou des informations partiellement en français. Par conséquent, à mon avis, peu importe sa capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles, un employé occupant un poste bilingue dans une région désignée bilingue qui, dans le cadre de son travail, doit préparer des rapports pour le public en français, avec des documents en anglais ou des informations partiellement en anglais, aurait le droit de recevoir un service de traduction efficace de son employeur. Il revient donc à l'institution d'offrir un service de traduction efficace pour outiller et appuyer cet employé bilingue dans l'exécution de ses tâches.

[110] I would add that it follows from this conclusion that a unilingual specialist working on a team with a bilingual generalist to serve a French-speaking public will also be entitled to a translation service for all documents that employee prepares as part of his or her duties, since those documents will be included in a report intended for the French-speaking public.

[111] I am of the opinion that this measure, namely an effective translation service, is not unreasonable. A translation service did exist at the time of the complaint, but it was certainly not adequate to meet the needs of bilingual employees like Mr. Dionne. I do not see how this measure would impose significant or serious operational difficulties on the federal institution. Moreover, its implementation would not result in a conflict with Part IV of the OLA on the language of service, but, on the contrary, would enrich the duties set out in Part IV. I also note that there is no conflict with the federal institution's mandate (*Tailleur*, at paragraph 81).

[112] In this case, in response to the Commissioner's final report and accompanying recommendations, the respondent has heightened the language profile of 11 essential positions at the Toronto office. Those same manager and director positions in the Supervision Sector, which up to that point had been unilingual, have thus been designated bilingual. I consider that action to be another example of a possible measure to support the establishment and maintenance of a work environment that is conducive to the effective use of both official languages and that accommodates the use of either language. It is up to the federal institution to choose the measures to be taken.

[113] For all of these reasons, I conclude that the respondent had breached its duties under subsection 36(2) of the OLA at the time of Mr. Dionne's complaint.

D. Did the Federal Court err in holding that section 91 of the OLA "has precedence" over the duties set out in subsection 36(2) of the OLA?

[114] Since I am favour in endorsing the approach and comments of the Federal Court in *Tailleur*, I am

[110] J'ajouterais qu'il ressort de cette conclusion que le spécialiste unilingue qui travaille en équipe avec un généraliste bilingue pour desservir un public francophone aurait aussi droit à un service de traduction pour tous documents qu'il crée au sein de son travail, puisque les documents qu'il prépare feront partie d'un rapport destiné au public francophone.

[111] Je suis d'avis que cette mesure, c'est-à-dire, un service de traduction efficace, n'est pas déraisonnable. Un service de traduction existait déjà au moment de la plainte, mais il n'était certainement pas adéquat pour remplir les besoins des employés bilingues comme M. Dionne. Je ne vois pas comment cette mesure imposerait des difficultés opérationnelles importantes ou sérieuses à l'institution fédérale. Sa mise en œuvre ne causerait pas non plus de conflit avec la partie IV de la LLO sur la langue de service, mais au contraire, enrichirait les obligations énoncées dans la partie IV. Je constate également qu'il n'y a pas de conflit avec le mandat de l'institution fédérale (*Tailleur*, au paragraphe 81).

[112] En l'espèce, l'intimé a donné suite au rapport final du commissaire et aux recommandations qui l'accompagnaient en procédant au rehaussement du profil linguistique de 11 postes essentiels au bureau de Toronto. Ces mêmes postes de gestionnaire et de directeur dans le secteur de la surveillance, aux profils jusqu'alors unilingues, se sont ainsi vus désignés bilingues. J'estime que cette action est aussi un exemple de mesure possible favorisant la création et le maintien d'un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles et permettant aux employés d'utiliser l'une ou l'autre. C'est à l'institution fédérale que revient le choix des mesures à prendre.

[113] Pour tous ces motifs, au moment de la plainte de M. Dionne, j'estime que l'intimé avait manqué à ses obligations en vertu du paragraphe 36(2) de la LLO.

D. La Cour fédérale a-t-elle erré en statuant que l'article 91 de la LLO « prime » sur les obligations prévues au paragraphe 36(2) de la LLO?

[114] Puisque je propose d'entériner l'approche et les propos avancés par la Cour fédérale dans la

of the view that section 91 of the OLA does not apply in this case. It was not raised in the complaint made to the Commissioner, and neither Mr. Dionne nor the Commissioner have ever raised its scope. Therefore, I will not discuss this issue any further.

E. Did the Federal Court err in holding that the unilingual dissemination of quarterly analysis documents is not in breach of paragraph 36(1)(a) of the OLA and that the computer systems used by the respondent are not in breach of paragraph 36(1)(b) of the OLA?

[115] It is relevant to reproduce paragraph 36(1)(b) of the OLA:

**Minimum duties in relation to prescribed regions**

**36 (1)** Every federal institution has the duty, within the National Capital Region and in any part or region of Canada, or in any place outside Canada, that is prescribed for the purpose of paragraph 35(1)(a), to

...

**(b)** ensure that regularly and widely used automated systems for the processing and communication of data acquired or produced by the institution on or after January 1, 1991 can be used in either official language.

[116] Paragraphs 36(1)(a) and 36(1)(b) provide that, as minimum duties of federal institutions in prescribed bilingual regions, they must make available to their employees, in both official languages, regularly and widely used work instruments produced by or on behalf of that federal institution. They must also ensure that regularly and widely used automated systems can be used in either official language.

[117] These issues raise mixed conclusions of fact and law that warrant our intervention only in the event of a palpable and overriding error.

[118] According to the evidence, the documents in question do not constitute “regularly and widely used” work

décision *Tailleur*, je suis d’avis que l’article 91 de la LLO n’entre pas en jeu dans ce recours judiciaire. Il ne fait pas l’objet de la plainte auprès du commissaire et sa portée n’a jamais été soulevée par M. Dionne ou le commissaire. Ainsi, je ne me prononcerai pas davantage sur cette question.

E. La Cour fédérale a-t-elle erré en statuant que la diffusion unilingue de documents d’analyse trimestriels n’est pas contraire à l’alinéa 36(1)a) de la LLO et en statuant que les systèmes informatiques utilisés par l’intimé ne contreviennent pas à l’alinéa 36(1)b) de la LLO?

[115] Il convient de reproduire l’alinéa 36(1)b) de la LLO :

**Obligations minimales dans les régions désignées**

**36 (1)** Il incombe aux institutions fédérales, dans la région de la capitale nationale et dans les régions, secteurs ou lieux désignés au titre de l’alinéa 35(1)a) :

[...]

**b)** de veiller à ce que les systèmes informatiques d’usage courant et généralisé et acquis ou produits par elles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991 puissent être utilisés dans l’une ou l’autre des langues officielles.

[116] Les alinéas 36(1)a) et 36(1)b) prévoient au titre des obligations minimales des institutions fédérales dans les régions désignées bilingues qu’elles doivent fournir à leur personnel, dans les deux langues officielles, la documentation d’usage courant et généralisé qu’elles produisent ou qui est produit pour elles. Elles doivent également veiller à ce que les systèmes informatiques d’usage courant et généralisé puissent être utilisés dans l’une ou l’autre des langues officielles.

[117] Ces questions soulèvent des conclusions mixtes de fait et de droit ne justifiant notre intervention qu’en cas d’erreur manifeste et dominante.

[118] Selon la preuve, les documents en question ne constituent pas de la documentation « d’usage courant et

instruments. Thus, the Federal Court's mixed conclusion of fact and law on this issue was not in error (Decision, at paragraphs 610–611).

[119] As for the computer systems, the Federal Court stated that it was of the opinion that it was unnecessary to examine that issue since the evidence showed that one of the two software programs was no longer in use, and the other was being replaced by a system available in both official languages. Moreover, the software program that was being replaced was highly specialized and was therefore not regularly and widely used (Decision, at paragraphs 617–621). I do not find any error.

## VI. CONCLUSION

[120] For all of the above reasons, I am therefore of the view that Mr. Dionne's complaint was well-founded. The respondent breached its language duties toward Mr. Dionne under subsection 36(2) of the OLA.

[121] Therefore, the Federal Court's decision to dismiss Mr. Dionne's application should be set aside, and that the appeals of Mr. Dionne and of the Commissioner should be allowed.

[122] The evidence on record is insufficient for me to be able to determine the remedy that the respondent must provide.

[123] As agreed between the parties, no costs will be awarded.

DE MONTIGNY J.A.: I agree.

LOCKE J.A.: I agree.

généralisé ». La conclusion mixte de fait et de droit de la Cour fédérale à cet effet était bien fondée (Décision, aux paragraphes 610 et 611).

[119] Quant aux systèmes informatiques, la Cour fédérale s'est dite d'avis qu'aucune conclusion n'était nécessaire puisque la preuve a démontré que l'un des deux logiciels n'était plus utilisé et que l'autre était en voie de remplacement par un autre système disponible dans les deux langues officielles. De plus, le logiciel en voie de remplacement était hautement spécialisé et n'était donc pas d'usage courant et généralisé (Décision, aux paragraphes 617–621). Je ne vois pas d'erreur.

## VI. CONCLUSION

[120] Pour tous les motifs qui précèdent, je suis donc d'avis que la plainte de M. Dionne était bien fondée. L'intimé a manqué à ses obligations linguistiques envers M. Dionne en vertu du paragraphe 36(2) de la LLO.

[121] Je propose donc que la décision de la Cour fédérale de rejeter la demande de M. Dionne soit cassée et que l'appel de M. Dionne et l'appel du commissaire soient accueillis.

[122] Il y a une insuffisance de preuve au dossier pour être en mesure de me prononcer sur la question de la réparation que devra faire l'intimé.

[123] Tel que convenu entre les parties, je propose qu'aucun dépens ne soit ordonné.

LE JUGE DE MONTIGNY, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE LOCKE, J.C.A. : Je suis d'accord.