

A-336-98	A-336-98
<b>Pierre Devinat</b> ( <i>Appellant</i> )	<b>Pierre Devinat</b> ( <i>appelant</i> )
v.	c.
<b>Immigration and Refugee Board</b> ( <i>Respondent</i> )	<b>La Commission de l'immigration et du statut de réfugié</b> ( <i>intimée</i> )
and	et
<b>Commissioner of Official Languages</b> ( <i>Intervener</i> )	<b>Le Commissaire aux langues officielles</b> ( <i>intervenant</i> )
<b>INDEXED AS: DEVINAT v. CANADA (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD) (C.A.)</b>	<b>RÉPERTORIÉ: DEVINAT c. CANADA (COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ) (C.A.)</b>
Court of Appeal, Desjardins, Linden and Létourneau J.J.A.—Ottawa, September 28 and November 29, 1999.	Cour d'appel, juges Desjardins, Linden et Létourneau, J.C.A.—Ottawa, 28 septembre et 29 novembre 1999.
<i>Official languages — Scope of Official Languages Act (OLA), s. 20 — Immigration and Refugee Board's on-request translation policy in violation of OLA, s. 20 — Federal Court Act, s. 18.1 available to challenge policy — However, in view of practical effect of requiring translation of thousands of decisions of little or no interest, and bearing in mind balance of convenience, not advisable to grant mandamus for past — As of judgment date, IRB required to comply with Act, unless OLA, s. 20 amended.</i>	<i>Langues officielles — Portée de l'art. 20 de la Loi sur les langues officielles (LLO) — La politique de traduction sur demande de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié contrevient à l'art. 20 de la LLO — La politique peut être attaquée au moyen de l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale — Toutefois, étant donné les conséquences pratiques d'exiger la traduction de milliers de décisions sans intérêt et le principe de la prépondérance des inconvénients, il n'est pas opportun de rendre l'ordonnance de mandamus pour le passé — À compter de la date de l'arrêt, la Commission doit se conformer à la Loi, à moins de modifications législatives apportées à l'art. 20 de la LLO.</i>
<i>Federal Court jurisdiction — Trial Division — Immigration and Refugee Board's (IRB) on-request translation policy in violation of Official Languages Act, s. 20 — IRB "federal board, commission or other tribunal" — Absent Parliament's express intention to depart from general system of law, IRB cannot be excluded from application of Federal Court Act, s. 18.1 — Appellant "directly affected by matter in respect of which relief sought" — IRB's omission to translate orders and decisions unless translation requested based on "decision", in each case, not to translate — Jurisdiction in F.C.T.D. to hear s. 18.1 application for judicial review challenging IRB's official languages policy.</i>	<i>Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — La politique de traduction sur demande de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié contrevient à l'art. 20 de la Loi sur les langues officielles — La Commission est un «tribunal fédéral» — En l'absence d'intention expresse du législateur de l'écarter de l'application du régime juridique général, la Commission ne peut être exclue de l'application de l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale — L'appellant est «directement touché par l'objet de la demande» — Le défaut de la Commission de traduire les ordonnances et les décisions si ce n'est sur demande est fondé sur une «décision», dans chaque cas, de ne pas traduire — La Section de première instance de la Cour fédérale a compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire, fondée sur l'art. 18.1, contestant la politique des langues officielles de la Commission.</i>
<i>Administrative law — Judicial review — Mandamus — Immigration and Refugee Board's on-request translation policy in violation of Official Languages Act, s. 20 — Appellant, lawyer, translator requiring quick access to translations, had standing to seek judicial review of policy—</i>	<i>Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — La politique de traduction sur demande de la Commission enfreint l'art. 20 de la Loi sur les langues officielles — L'appellant, avocat et traducteur qui a un besoin d'accès rapide aux traductions, a qualité pour demander le contrôle</i>

*In view of practical effect of requiring translation of thousands of decisions of little or no interest, and bearing in mind balance of convenience, not advisable to grant mandamus order regarding past decisions.*

The basic “official languages” policy of the Immigration and Refugee Board (IRB) was to provide translations of its decisions on request only and to make them available 72 hours after receipt of a request. Section 20 of the *Official Languages Act* (OLA) requires federal courts to make their final decisions available either simultaneously in both official languages or, where they are released in only one of the official languages, in the other official language at the earliest possible time. The applicant, a lawyer and translator with deadlines that did not allow him to wait 72 hours to obtain the translations, filed a complaint with the Commissioner of Official Languages concerning the respondent’s failure to comply with section 20.

The Commissioner investigated the complaint, but before he could submit a final report to the parties, the applicant applied for judicial review based on paragraph 18.1(3) of the *Federal Court Act*, seeking a writ of *mandamus* requiring the IRB to translate into the other official language all its past and future decisions (the notice of appeal, however, confined itself to requesting the translation of past decisions).

The Motions Judge held that since the remedy provided for in section 18.1 of the *Federal Court Act* existed only when the Board was exercising a power conferred on it by the *Immigration Act*, and since the Board’s decision not to translate all its decisions was not a decision taken by the Board pursuant to that Act, section 18.1 of the *Federal Court Act* could not be relied upon by the appellant. The Motions Judge therefore dismissed the application for judicial review, but added, *obiter*, that the policy followed by the Board was in breach of section 20 of the OLA.

This appeal raised the broad issue of the scope of the duty imposed on “federal boards, commissions or other tribunals”, including the Immigration Appeal Board, to translate their decisions into either of Canada’s two official languages.

The appeal, more specifically, raised the questions of whether the Federal Court had jurisdiction to hear this application for judicial review; whether the appellant had standing to act in an application for judicial review; what was the true scope of section 20 of the OLA; should a writ of *mandamus* issue?

*judiciaire de la politique — Étant donné les conséquences pratiques d’exiger la traduction de milliers de décisions sans intérêt et le principe de la prépondérance des inconvénients, il n’est pas opportun de rendre une ordonnance de mandamus pour le passé.*

La politique suivie par la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission) quant à la traduction de ses décisions consistait essentiellement à ne les traduire que sur demande et à les rendre disponibles 72 heures après la réception de la demande. L’article 20 de la *Loi sur les langues officielles* (LLO) exige que les tribunaux fédéraux mettent leurs décisions définitives à la disposition du public simultanément dans les deux langues officielles ou, si les décisions sont rendues d’abord dans l’une des langues officielles, qu’elles le soient dans l’autre langue officielle dans les meilleurs délais. L’appelant, traducteur et avocat appelé à faire son travail de traducteur dans des échéances très courtes qui ne lui permettaient pas d’attendre 72 heures pour obtenir les traductions, a déposé une plainte auprès du Commissaire aux langues officielles portant sur le non-respect de l’article 20 de la Loi par l’intimée.

Le Commissaire a enquêté sur la plainte mais, avant même qu’il puisse soumettre son rapport final aux parties, l’appelant a présenté une demande de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour que soit émis un bref de *mandamus* obligeant la Commission à traduire toutes ses décisions passées et futures dans l’autre langue officielle (l’avis d’appel se limitait toutefois à demander la traduction des décisions passées).

Le juge des requêtes a décidé qu’étant donné que le recours prévu à l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* n’existait que lorsque la Commission exerçait un pouvoir attribué par la *Loi sur l’immigration* et qu’étant donné que la décision de la Commission de ne pas traduire toutes ses décisions n’était pas une décision qui avait été prise en vertu de la *Loi sur l’immigration*, l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne pouvait par conséquent être invoqué par l’appelant. Le juge des requêtes a par conséquent rejeté la demande de contrôle judiciaire, mais a ajouté, en *obiter*, que la politique suivie par la Commission était en violation de l’article 20 de la LLO.

Cet appel soulève la vaste question de l’étendue de l’obligation qui est faite à un «tribunal fédéral», telle la Commission, de traduire ses décisions dans l’une et l’autre des deux langues officielles du pays.

Plus précisément, l’appel soulève les questions de savoir si la Cour fédérale a compétence pour entendre cette demande de contrôle judiciaire, si l’appelant a qualité pour agir dans une demande de contrôle judiciaire, quelle est la portée véritable de l’article 20 de la LLO, et s’il y a lieu d’émettre un bref de *mandamus*

*Held*, the appeal should be dismissed.

The OLA is not an ordinary statute. It belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects “certain basic goals of our society” and must be so interpreted “as to advance the broad policy considerations underlying it”. To the extent that it is legislation regarding language rights, which have assumed the position of fundamental rights in Canada but are nonetheless the result of a delicate social and political compromise, it requires the courts to exercise caution and to “pause before they decide to act as instruments of change”: *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373 (C.A.), *per* Décarry J.A.

There was no doubt that the Board was a “federal board, commission or other tribunal” within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Court Act* and that it was subject to the OLA. The complaint made by the appellant fell under Part III of the OLA, which contained section 20. It was noted that “If the plaintiff has a right, he must of necessity have a means to vindicate and maintain it”: *Ashby v. White* (1703), 92 E.R. 126, and that “If the right exists, the presumption is that there is a Court which can enforce it”: *Board v. Board*, [1919] A.C. 956 (P.C.). This Court could not, unless Parliament expressed an intention to do so with irresistible clearness, exclude the Board from the application of the general system of the law, such as section 18.1 of the *Federal Court Act*. The Motions Judge wrongly concluded that the OLA did not allow the appellant to bring the action covered by section 18.1 of the *Federal Court Act* for an alleged breach of section 20 of the OLA.

The appellant met the statutory requirements of section 18.1 of the *Federal Court Act*. The respondent’s omission or failure to translate its orders and decisions implied that each “decision” or “order” delivered by the respondent also entailed a “decision” not to translate it. As this policy was ongoing, it ran on a daily basis. Therefore, it could not be argued that the deadline for filing an application for judicial review had expired. Furthermore, the appellant was undoubtedly a person “directly affected by the matter in respect of which relief is sought”, since he was himself the subject of this refusal.

Since the person directly affected, the appellant himself, sought relief which was available to him, namely a judicial review application pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, there was no basis for ruling on the public interest standing which the appellant might otherwise have.

It was admitted by each of the parties that the OLA applied to the IRB since it was a “federal court” within the meaning of subsection 3(2) of the OLA. The Board was not

*Arrêt*: l’appel est rejeté.

La LLO n’est pas une loi ordinaire. Elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent». Dans la mesure où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n’en demeurent pas moins le fruit d’un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et à «hésiter à servir d’instruments de changement»: *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373 (C.A.), le juge Décarry, J.C.A.

Il ne fait aucun doute que la Commission est un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et qu’elle était soumise à la LLO. La plainte formulée par l’appelant relève de la partie III de la LLO, là où se trouve l’article 20. Il a été noté que [TRADUCTION] «Si le demandeur a un droit, il doit nécessairement avoir un moyen de le faire valoir et de le défendre»: *Ashby v. White* (1703), 92 E.R. 126, de même que [TRADUCTION] «Si le droit existe, il faut présumer qu’il existe un tribunal qui peut le faire respecter»: *Board v. Board*, [1919] A.C. 956 (P.C.). La Cour ne saurait, à moins que le législateur n’ait exprimé de façon incontestablement claire son intention de le faire, écarter la Commission de l’application du régime juridique général tel l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. C’est à tort que le juge des requêtes a conclu que la LLO ne permettait pas à l’appelant d’exercer le recours prévu à l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* relativement à une violation alléguée de l’article 20 de la LLO.

L’appelant a rencontré les exigences de l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L’omission ou le défaut de l’intimée de traduire ses ordonnances et ses décisions présupposait que chaque «décision» ou «ordonnance» rendue par l’intimée emportait aussi la «décision» de ne pas les traduire. Cette politique étant continue, elle avait cours quotidiennement de sorte qu’on ne saurait prétendre que les délais de présentation de la demande étaient expirés. En outre, cette omission constituait sans aucun doute une question à l’égard de laquelle l’appelant était «touché par l’objet de la demande» puisqu’il a lui-même essayé ce refus.

Étant donné qu’en l’espèce c’est la personne directement lésée, à savoir l’appelant lui-même, qui a intenté un recours qui lui était disponible, soit celui basé sur l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il n’y a donc pas lieu de se prononcer sur la qualité pour agir dans l’intérêt public qu’aurait autrement l’appelant.

Chacune des parties a admis que la LLO s’appliquait à l’intimée puisqu’elle est un «tribunal fédéral» au sens du paragraphe 3(2) de la LLO. La Commission ne s’acquitte

discharging its obligations under section 20 of the OLA. The on-request translation policy did not meet the “earliest possible time” requirement, since it meant that most decisions would never be issued in the other official language. If Parliament had wanted federal courts to have an on-request translation policy, it could have so specified.

There was no doubt that there was a public legal duty to act, that the duty was owed to the appellant and that there was a clear right to performance of this duty. However, given the impact of requiring the translation of all past decisions rendered by the Board since its creation, *mandamus* should not issue in this case. In a 1999 wide-ranging report, the Commissioner of Official Languages recommended that the Department of Justice review the appropriateness of the current scope of paragraph 20(2)(a) of the OLA, and consider the possibility of amending the OLA to provide for certain exemptions from the duty to issue in both official languages factually bound decisions of no jurisprudential or policy significance arising out of strictly unilingual proceedings. The Board explained that the cost of translating the 38,599 decisions it rendered in 1996 could be thirteen times the current translation budget, an additional \$13 million. The appellant acknowledged that not all earlier decisions have value as precedents. The issuing of a *mandamus* order that would apply to all earlier decisions would therefore not satisfy the appellant’s objective, as he would be concerned only with consulting those which have such value and the money spent on translation services would have no practical result. Furthermore, there was no question as to the IRB’s good faith. The difficulty in this case was to determine which of the decisions have value as precedents and to ensure that those which do are made available to researchers and the public in both official languages. That was the true purpose of these proceedings, and this can ultimately only be achieved if the Board develops relevant administrative standards, subject to approval by the intervener, to resolve this dispute in keeping with the aims of the OLA.

In the circumstances, in view of the practical effect which the granting of a *mandamus* would have, especially on the thousands of decisions which there is no interest in translating, and bearing in mind the balance of convenience, it would not be advisable to grant a *mandamus* order for the past.

However, it is clear that the Board’s current policy was a departure from the Act and that, as of the date of this judgment, it will have no choice but to comply with the Act, unless section 20 of the OLA be amended.

pas de l’obligation qui lui est faite en vertu de l’article 20 de la LLO. La politique de traduire sur demande ne rencontre pas les exigences du «meilleur délai» puisqu’elle signifie que la plupart des décisions ne seraient jamais rendues dans l’autre langue officielle. Si le législateur avait voulu que les tribunaux fédéraux aient une politique de traduction sur demande, il aurait pu le spécifier.

Il ne fait aucun doute qu’il existait une obligation légale d’agir à caractère public, que l’obligation existe envers le requérant et qu’il existe un droit clair d’obtenir l’exécution de cette obligation. Toutefois, étant donné l’impact qu’entraînerait la traduction de toutes les décisions passées rendues par la Commission depuis sa création, une ordonnance de *mandamus* ne devrait pas être rendue dans cette affaire. Dans son rapport à large portée de 1999, le Commissaire aux langues officielles a recommandé que le ministre de la Justice examine l’à-propos du champ actuel du paragraphe 20(2) de la LLO dans la mesure où cette disposition requiert que soient rendues dans les deux langues officielles les décisions qui n’ont pas valeur de précédent, qui n’ont pas de portée au niveau des principes ou qui découlent de procédures strictement unilingues. La Commission a expliqué que les coûts que représenterait la traduction des 38,599 décisions en 1996 seraient treize fois supérieurs au budget courant de traduction, soit une dépense supplémentaire de treize millions de dollars. L’appelant a reconnu que les décisions antérieures n’avaient pas toutes valeur de précédent. L’émission d’une ordonnance de *mandamus* qui s’appliquerait à toutes les décisions antérieures ne rencontrerait donc pas les objectifs de l’appelant qui n’a intérêt à consulter que celles qui ont cette valeur, et les sommes d’argent dépensées pour les services de traduction ne donneraient aucun résultat pratique. De plus, la bonne foi de l’intimée ne faisait aucun doute. La difficulté en l’espèce est de déterminer lesquelles des décisions ont valeur de précédent et d’assurer que celles qui l’ont soient accessibles aux chercheurs et au public dans les deux langues officielles. Il s’agissait là du but véritable des présentes procédures, lequel ne pourra être atteint que si l’intimée développe des normes administratives pertinentes, sujettes à l’approbation de l’intervenant, de façon à régler ce différend dans le cadre des objectifs poursuivis par la LLO.

Dans les circonstances, tenant compte au plan pratique de l’incidence que l’octroi d’un *mandamus* aurait, surtout à l’égard des milliers de décisions dont la traduction du contenu est sans intérêt, et tenant compte de la balance des inconvénients, il n’est pas opportun de rendre une ordonnance de *mandamus* pour le passé.

Il est toutefois clair que la politique actuelle suivie par l’intimée déroge à la Loi et qu’elle n’a d’autres choix, à compter du présent jugement, que de s’y conformer à moins que des modifications législatives ne soient apportées à l’article 20 de la LLO.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- 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), (3).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 133.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 530 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 27, ss. 94, 203).
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18(1)(a) (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 31, ss. 2, 3(2), 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 76 "Court", 77, 78, 79, 81, 91.
- Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

- R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Ashby v. White* (1703), 92 E.R. 126; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956 (P.C.); *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; 6 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.C. (4th) 1; 224 N.R. 241; *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others*, [1956] S.C.R. 610; (1956), 56 D.T.C. 1060; 4 D.L.R. (2d) 1; *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.).

## CONSIDERED:

- Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420;

## LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 16(1), (3).
- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 530 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 94, 203).
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 133.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18(1)(a) (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*).
- Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31, art. 2, 3(2), 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 76 «tribunal», 77, 78, 79, 81, 91.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; (1999), 173 D.L.R. (4th) 193; 121 B.C.A.C. 227; 134 C.C.C. (3d) 481; 238 N.R. 131; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; (1990), 123 N.R. 83 (C.A.); *Ashby v. White* (1703), 92 E.R. 126; *Board v. Board*, [1919] A.C. 956 (P.C.); *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; (1998), 157 D.L.R. (4th) 385; 6 Admin. L.R. (3d) 1; 22 C.P.C. (4th) 1; 224 N.R. 241; *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others*, [1956] R.C.S. 610; (1956), 56 D.T.C. 1060; 4 D.L.R. (2d) 1; *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 122; 51 C.P.R. (3d) 339; 162 N.R. 177 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

- Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12

64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241.

## REFERRED TO:

*Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.*, [1986] 1 S.C.R. 549; (1986), 69 N.B.R. (2d) 271; 27 D.L.R. (4th) 406; 177 A.P.R. 271; 66 N.R. 173; *Bhadoria v. Board of Governors of Seneca College of Applied Arts and Technology* (1980), 27 O.R. (2d) 142; 105 D.L.R. (3d) 707; 9 B.L.R. 117; 11 C.C.L.T. 121; 80 CLLC 14,003; 37 N.R. 468 (C.A.); *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadoria*, [1981] 2 S.C.R. 181; (1981), 124 D.L.R. (3d) 193; 14 B.L.R. 157; 17 C.C.L.T. 106; 2 C.H.R.R. D/468; 81 CLLC 14,117; 22 C.P.C. 130; 37 N.R. 455; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; (1998), 40 O.R. (3d) 639; 166 D.L.R. (4th) 193; 232 N.R. 201; 115 O.A.C. 1; *Sweet v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 1539 (C.A.) (QL); *Distribution Canada Inc. v. M.N.R.*, [1993] 2 F.C. 26; (1993), 99 D.L.R. (4th) 440; 10 Admin. L.R. (2d) 44; 149 N.R. 152 (C.A.).

## AUTHORS CITED

*The Equitable Use of English and French Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*. Office of the Commissioner of Official Languages. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1999.

APPEAL from a Trial Division decision ([1998] 3 F.C. 590; (1998), 149 F.T.R. 1 (T.D.)) dismissing an application for judicial review attacking the Immigration and Refugee Board's on-request translation policy. Appeal dismissed but, as of judgment date, the Board must comply with the *Official Languages Act* unless section 20 be amended.

## APPEARANCES:

*Pierre Devinat* on his own behalf.  
*Simon Noël* and *Patricia J. Wilson* for respondent.

Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autres*, [1986] 1 R.C.S. 549; (1986), 69 N.B.R. (2d) 271; 27 D.L.R. (4th) 406; 177 A.P.R. 271; 66 N.R. 173; *Bhadoria v. Board of Governors of Seneca College of Applied Arts and Technology* (1980), 27 O.R. (2d) 142; 105 D.L.R. (3d) 707; 9 B.L.R. 117; 11 C.C.L.T. 121; 80 CLLC 14,003; 37 N.R. 468 (C.A.); *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadoria*, [1981] 2 R.C.S. 181; (1981), 124 D.L.R. (3d) 193; 14 B.L.R. 157; 17 C.C.L.T. 106; 2 C.H.R.R. D/468; 81 CLLC 14,117; 22 C.P.C. 130; 37 N.R. 455; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; (1998), 40 O.R. (3d) 639; 166 D.L.R. (4th) 193; 232 N.R. 201; 115 O.A.C. 1; *Sweet c. Canada*, [1999] F.C.J. n° 1539 (C.A.) (QL); *Distribution Canada Inc. c. M.R.N.*, [1993] 2 C.F. 26; (1993), 99 D.L.R. (4th) 440; 10 Admin. L.R. (2d) 44; 149 N.R. 152 (C.A.).

## DOCTRINE

*L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*. Commissariat aux langues officielles. Ottawa: Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1999.

APPEL d'une décision de la Section de première instance ([1998] 3 F.C. 590; (1998), 149 F.T.R. 1 (T.D.)) rejetant une demande de contrôle judiciaire contestant la politique de traduction sur demande de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'appel est rejeté mais, à compter du jugement, la Commission doit se conformer à la *Loi sur les langues officielles* à moins que l'article 20 ne soit modifié.

## ONT COMPARU:

*Pierre Devinat* pour son propre compte.  
*Simon Noël* et *Patricia J. Wilson* pour l'intimée.

*Elizabeth M. Grace and Richard L. Tardif* for interveners.

*Elizabeth M. Grace et Richard L. Tardif* pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for respondent.

*Legal Services, Office of the Commissioner of Official Languages* for interveners.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour l'intimée.

*Services juridiques, Commissariat aux langues officielles* pour l'intervenant.

APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

*Pierre Devinat*.

LE DEMANDEUR POUR SON PROPRE COMPTE:

*Pierre Devinat*.

*The following is the English version of the reasons for judgment of the Court*

*Voici les motifs du jugement de la Cour, rendus en français*

[1] THE COURT: This appeal from a judgment of the Trial Division<sup>1</sup> has to do with the scope of the duty imposed on a “federal board, commission or other tribunal”, such as the Immigration Appeal Board (the Board or the respondent) to translate its decisions into either of Canada’s two official languages. The case turns on section 20 of the *Official Languages Act* (the OLA);<sup>2</sup> but it assumes that the Court will first rule on the scope of the provisions of Part X [sections 76 to 81] of the OLA and on this Court’s jurisdiction to hear the application for judicial review filed by the appellant. Further, since the application for judicial review is seeking a writ of *mandamus* requiring the Board to translate into the two official languages all decisions it has rendered from its creation to the date the originating document was filed, up to September 17, 1996,<sup>3</sup> the Court must rule on the feasibility of issuing such a *mandamus* if it first comes to the conclusion that it has jurisdiction to hear the case.

[1] LA COUR: Cet appel d’une décision de la Section de première instance<sup>1</sup> porte sur l’étendue de l’obligation qui est faite à un tribunal fédéral, telle la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la Commission ou l’intimée) de traduire ses décisions dans l’une et l’autre des deux langues officielles du pays. Le litige met en cause l’article 20 de la *Loi sur les langues officielles* (la LLO)<sup>2</sup>; mais il suppose que nous nous prononçons d’abord sur la portée des dispositions de la partie X [articles 76 à 81] de la LLO et sur la compétence de notre Cour à entendre la demande de contrôle judiciaire déposée par l’appelant. De plus, puisque la demande de contrôle judiciaire conclut à l’émission d’un bref de *mandamus* qui obligerait la Commission à traduire dans les deux langues officielles toutes les décisions qu’elle a prononcées depuis sa création jusqu’au jour de la présentation de la demande introductive d’instance jusqu’au 17 septembre 1996<sup>3</sup>, il nous faudra nous prononcer sur l’opportunité d’émettre un tel *mandamus* si nous en venons, par ailleurs, à la conclusion que notre Cour a compétence pour entendre le litige.

[2] The facts are not in dispute.

[2] Les faits ne sont pas contestés.

[3] The appellant, a translator and attorney, applied to the Board in 1995 for copies of the French versions of some of its decisions. He was told that the decisions requested had not been translated and that the Board’s decisions generally were not translated. The policy followed by the Board, at the time, in fact

[3] L’appelant, traducteur et avocat, s’est adressé au cours de l’année 1995 à la Commission pour demander copies de la version française de certaines de ses décisions. Il a appris que les décisions recherchées n’étaient pas traduites et que, de façon générale, les décisions de la Commission ne l’étaient pas. La

indicated that decisions were translated into French on request and available seventy-two hours after receipt of the request. However, the appellant did not ask that they be translated. He explained that the short deadlines he had to meet in his own work as a translator did not allow him to wait for the official translation of the Board's decisions to be sent to him seventy-two hours after the request.

[4] On June 7, 1995, the appellant filed a complaint with the Commissioner of Official Languages concerning the respondent's failure to comply with section 20 of the Act. After holding a preliminary investigation, the Commissioner of Official Languages submitted a draft of his investigation report to the parties on August 26, 1996, for comments. That draft included the following recommendations:<sup>4</sup>

I therefore recommend that:

- (1) IRB decisions selected for publication include a reference to the availability of a translation upon request, and
- (2) any decisions identified for inclusion in the Quicklaw database, relating to a question of law of general public interest or importance, be available simultaneously in both official languages.

[5] The Commissioner of Official Languages simultaneously announced that he was undertaking a general study of all federal boards, commissions and other tribunals and the obligations imposed on them by Parts III [sections 14 to 20] and IV [sections 21 to 33] of the OLA. This study would analyse the question of the translation of all the decisions pursuant to subsection 20(2) of the OLA. The Commissioner of Official Languages suspended his investigation on this aspect of the matter until the study was complete.

[6] This study by the Commissioner of Official Languages was published on May 8, 1999, under the title *The Equitable Use of English and French before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*.<sup>5</sup> The complaint itself has not been yet finally considered by the Commissioner.

politique suivie par la Commission à l'époque révèle, par ailleurs, que ces décisions étaient traduites en français sur demande et disponibles soixante-douze heures après la réception de la demande. L'appellant n'a cependant pas demandé qu'elles soient traduites. Il a expliqué que les courtes échéances qu'il doit rencontrer dans son propre travail de traducteur ne lui permettent pas d'attendre que la traduction officielle des décisions de la Commission lui parvienne soixante-douze heures après la demande.

[4] Le 7 juin 1995, l'appellant déposait une plainte auprès du Commissaire aux langues officielles portant sur le non-respect par l'intimée de l'article 20 de la Loi. Après avoir mené une enquête préliminaire, le Commissaire aux langues officielles soumettait aux parties, pour commentaires, le 26 août 1996, une ébauche de son rapport d'enquête. Cette ébauche comprenait les recommandations suivantes<sup>4</sup>:

Je recommande ainsi que:

- 1) les décisions de la CISR choisies à des fins de publication comprennent une mention concernant la possibilité d'obtenir une traduction sur demande; et
- 2) toutes les décisions liées à une question de jurisprudence présentant de l'intérêt ou de l'importance pour le grand public et qui ont été choisies afin d'être versées dans la base de données Quicklaw soient disponibles simultanément dans les deux langues.

[5] Le Commissaire aux langues officielles annonçait en même temps qu'il entreprenait une étude générale de tous les offices fédéraux et des obligations leur incombant aux termes des parties III [articles 14 à 20] et IV [articles 21 à 33] de la LLO. Cette étude allait faire le point sur la question de la traduction de toutes les décisions conformément au paragraphe 20(2) de la LLO. Le Commissaire aux langues officielles suspendait son enquête sur cet aspect de la question jusqu'à ce que l'étude soit terminée.

[6] Cette étude du Commissaire aux langues officielles a été publiée le 8 mai 1999, sous le titre *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*.<sup>5</sup> La plainte elle-même n'a pas encore fait l'objet d'une décision finale de sa part.

[7] In a letter of October 16, 1996, the Board indicated to the Commissioner of Official Languages that the two preliminary recommendations made by him seemed reasonable to the Board and that it would be taking steps to implement them. On January 16, 1997, a second draft of the report of the Commissioner of Official Languages, taking the parties' comments into account, read as follows:

I therefore recommend that the IRB:

- (1) ensure that all decisions relating to a question of law of general public interest or importance, including those selected for publication and notably those which are identified for inclusion in the Quicklaw database, be available simultaneously in both official languages, and;
- (2) ensure that all of its decisions include a reference concerning their availability in either official language.

[8] However, shortly before that, on September 17, 1996, the appellant had filed an application for judicial review pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Federal Court Act* (the FCA)<sup>6</sup> asking the Court to issue the aforesaid writ of *mandamus*.

[9] The Commissioner of Official Languages was accorded the status of intervener before the Motions Judge, with leave to file a memorandum concerning the interpretation of the relevant provisions of the OLA and to make representations to the Court on matters relating to official languages. In this the intervener supported all the arguments made and conclusions sought by the appellant.

[10] The Motions Judge held that subsection 77(1) of the OLA did not permit the appellant to apply to the Federal Court of Canada since the appellant was not a complainant who had sought a remedy under sections 4 to 7 and 10 to 13, Parts IV or V [sections 34 to 38], or section 91 of the Act. On this point the parties in the case and the intervener considered that this conclusion is correct since the complaint deals with section 20, which is to be found in Part III of the OLA. However, the Motions Judge added that subsection 77(5) of the OLA conferred no new right of action on the applicant. Rather, the subsection allowed

[7] Dans une lettre du 16 octobre 1996, la Commission laissait savoir au Commissaire aux langues officielles que les deux recommandations préliminaires formulées par celui-ci lui paraissaient raisonnables et qu'elle entendait prendre des mesures pour y donner suite. Le 16 janvier 1997, une seconde ébauche du rapport du Commissaire aux langues officielles, qui tenait compte des commentaires des parties, se lisait comme suit:

Je recommande ainsi que la CISR:

- 1) s'assure que toutes les décisions liées à une question présentant de l'intérêt ou de l'importance pour le grand public, y compris celles qui ont été choisies pour fins de publication et notamment celles qui seront versées dans la base de données Quicklaw, soient disponibles simultanément dans les deux langues officielles,
- 2) s'assure que toutes ses décisions comprennent une mention concernant leur disponibilité dans les deux langues officielles.

[8] L'appelant avait cependant déposé un peu auparavant, soit le 17 septembre 1996, une demande de contrôle judiciaire selon l'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>6</sup> (la LCF) pour que soit émis le bref de *mandamus* précité.

[9] Devant le juge des requêtes, le Commissaire aux langues officielles se vit reconnaître le statut d'intervenant avec autorisation de produire un mémoire concernant l'interprétation des dispositions pertinentes de la LLO et de soumettre des représentations à la Cour sur les questions liées aux langues officielles. L'intervenant y soutient toutes les prétentions ainsi que toutes les conclusions recherchées par l'appelant.

[10] Le juge des requêtes décida que le paragraphe 77(1) de la LLO ne permettait pas à l'appelant de s'adresser à la Cour fédérale du Canada puisque l'appelant n'était pas un plaignant ayant exercé un recours prévu aux articles 4 à 7, et 10 à 13, ou aux parties IV ou V [articles 34 à 38] ou à l'article 91 de la Loi. Sur ce point, les parties en cause et l'intervenant sont d'avis que cette conclusion est bien fondée puisque la plainte porte sur l'article 20, lequel se trouve dans la partie III de la LLO. Le juge des requêtes ajouta cependant que le paragraphe 77(5) de la LLO ne conférait au requérant aucun nouveau droit

the applicant to exercise any right of action or remedy in linguistic matters when that right of action or remedy was relied on in proceedings other than proceedings under the OLA. In his view, therefore, subsection 77(5) did not in any way exclude the remedy provided for in section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 4] of the FCA. However, that remedy only exists when the Board, as a federal board, commission or other tribunal, was exercising a power conferred on it by an Act of Parliament, namely the *Immigration Act*.<sup>7</sup> The Board's decision not to translate all its decisions, unless specifically requested, was not a decision taken by the Board pursuant to the *Immigration Act*. Consequently, section 18.1 of the FCA could not be relied on by the appellant. In conclusion, the Motions Judge dismissed the application for judicial review, but added *obiter* that the policy followed by the Board was in breach of section 20 of the OLA.

[11] Only the appellant filed an appeal from this judgment. As there was no notice of a cross-appeal, the appellant argued that the appeal does not concern the Trial Judge's comment that the Board is not in compliance with section 20 of the OLA. In the appellant's submission, this comment should therefore be accepted as fact.

[12] There is no basis for this argument. An appeal relates to the judgment itself, not the reasons for judgment. As the judgment dismissed the application for judicial review, the respondent could not raise any objection since the judgment was in its favour. However, an appeal from the judgment by the appellant allows the respondent to make all the arguments it considers relevant and which have a bearing on the questions of law or fact that were before the Motions Judge or that led to the judgment.

[13] This appeal consequently raises the following questions:

- Does the Federal Court of Canada have jurisdiction to hear this application for judicial review?
- Does the appellant have standing to act in an application for judicial review?

d'action. Plutôt, ce paragraphe permettait au requérant d'exercer tout droit d'action ou recours, en matière linguistique, lorsque ce droit d'action ou ce recours était invoqué dans des procédures autres que celles découlant de l'application de la LLO. Le paragraphe 77(5), selon lui, n'excluait donc aucunement le recours prévu à l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] de la LCF. Ce recours, cependant, n'existait que lorsque la Commission, à titre d'office fédéral, exerçait un pouvoir attribué par une loi fédérale, à savoir la *Loi sur l'immigration*<sup>7</sup>. La décision de la Commission de ne pas traduire toutes ses décisions, sauf sur demande spécifique, n'était pas une décision qui avait été prise par la Commission en vertu de la *Loi sur l'immigration*. L'article 18.1 de la LCF ne pouvait par conséquent être invoqué par l'appelant. En fin d'analyse, le juge des requêtes rejeta la demande de contrôle judiciaire en ajoutant toutefois en *obiter* que la politique suivie par la Commission était en violation de l'article 20 de la LLO.

[11] Seul l'appelant a logé appel de cette décision. Vu l'absence d'avis d'appel incident, l'appelant prétend que l'appel ne porte pas sur le commentaire du premier juge selon lequel la Commission ne respecte pas l'article 20 de la LLO. Ce commentaire, selon l'appelant, doit donc être tenu pour avéré.

[12] Cette prétention n'a aucun fondement. Un appel porte sur le jugement lui-même et non sur les motifs du jugement. Comme le jugement rejette la demande de contrôle judiciaire, l'intimée ne pouvait s'en plaindre puisqu'il lui était favorable. L'appel du jugement par la partie appelante permet, cependant, à l'intimée de faire valoir tous les arguments qu'elle juge utiles et qui ont trait aux questions de droit ou de fait qui étaient devant le juge des requêtes et qui ont conduit au jugement.

[13] Cet appel soulève, par conséquent, les questions suivantes:

- La Cour fédérale du Canada a-t-elle compétence pour entendre cette demande de contrôle judiciaire?
- L'appelant possède-t-il la qualité d'agir dans une demande de contrôle judiciaire?

– What is the true scope of section 20 of the OLA?

– Should the writ of *mandamus* issue in the case at bar?

[14] However, we must first examine the Canadian constitutional and legislative background to the OLA.

#### A. Status of OLA

[15] The Supreme Court of Canada recently made important observations on the *Official Languages Act* in *R. v. Beaulac*.<sup>8</sup> That judgment concerned section 530 of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, ss. 94, 203)]. The Court analysed the section as it related to section 2 of the OLA, section 133 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] and subsections 16(1) and (3) 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]].

[16] Speaking for the majority, Bastarache J. set out the purpose of the OLA, as indicated in section 2 of the Act, as follows:<sup>9</sup>

The objective of protecting official language minorities, as set out in s. 2 of the *Official Languages Act*, is realized by the possibility for all members of the minority to exercise independent, individual rights which are justified by the existence of the community. Language rights are not negative rights, or passive rights; they can only be enjoyed if the means are provided. This is consistent with the notion favoured in the area of international law that the freedom to choose is meaningless in the absence of a duty of the State to take positive steps to implement language guarantees.

[17] A little further on, he added:<sup>10</sup>

With regard to existing rights, equality must be given true meaning. This Court has recognized that substantive equality is the correct norm to apply in Canadian law. Where institutional bilingualism in the courts is provided for, it

– Quelle est la portée véritable de l'article 20 de la LLO?

– Y a-t-il lieu en l'instance d'émettre le bref de *mandamus*?

[14] Mais il importe de situer d'abord la LLO dans le cadre constitutionnel et législatif canadien.

#### A. Le statut de la LLO

[15] La *Loi sur les langues officielles* a fait l'objet de commentaires importants de la part de la Cour suprême du Canada dans le récent arrêt *R. c. Beaulac*.<sup>8</sup> Cette décision mettait en cause l'article 530 du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 94, 203)]. La Cour fit l'analyse de cet article dans le contexte de l'article 2 de la LLO, de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] et des paragraphes 16(1) et (3) 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]].

[16] Le juge Bastarache, qui s'exprimait au nom de la majorité, établit en ces termes l'objectif de la LLO, tel qu'il figure à l'article 2 de cette Loi:<sup>9</sup>

L'objectif de protéger les minorités de langue officielle, exprimé à l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*, est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels qui sont justifiés par l'existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. Cela concorde avec l'idée préconisée en droit international que la liberté de choisir est dénuée de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour mettre en application des garanties linguistiques.

[17] Un peu plus loin, il ajoutait<sup>10</sup>:

En ce qui concerne les droits existants, l'égalité doit recevoir son sens véritable. Notre Cour a reconnu que l'égalité réelle est la norme applicable en droit canadien. Quand on instaure le bilinguisme institutionnel dans les

refers to equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada.

[18] Bastarache J. then recalled the statement by Décary J.A., speaking for the Federal Court of Appeal, in *Canada (Attorney General) v. Viola* [[1991] 1 F.C. 373 (C.A.), at pages 386-387]:<sup>11</sup>

The 1998 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter, and by virtue of its preamble, its purpose as defined in section 2 and its taking precedence over other statutes in accordance with subsection 82(1), it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects "certain basic goals of our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it". To the extent, finally, that it is legislation regarding language rights, which have assumed the position of fundamental rights in Canada but are nonetheless the result of a delicate social and political compromise, it requires the courts to exercise caution and to "pause before they decide to act as instruments of change", as Beetz J. observed in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.* . . . [Emphasis in text by Bastarache J.]

[19] Bastarache J. then said:<sup>12</sup>

This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State; see *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at p. 412; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1038; *Renvoi re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 73; *Mahe, supra*, at p. 365. 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.

[20] Finally, he made this very important comment on *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc.*

tribunaux, il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada.

[18] Le juge Bastarache rappelait ensuite cette affirmation du juge Décary, J.C.A., lequel s'exprimait au nom de la Cour d'appel fédérale, dans *Canada (Procureur général) c. Viola* [[1991] 1 C.F. 373 (C.A.), aux pages 386 et 387]<sup>11</sup>:

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent.» Dans la mesure, enfin, où elle constitue une loi relative à des droits linguistiques qui, au Canada, ont pris valeur de droits fondamentaux mais n'en demeurent pas moins le fruit d'un compromis social et politique fragile, elle invite les tribunaux à faire preuve de prudence, et à «hésiter à servir d'instruments de changement» ainsi que le rappelait le juge Beetz dans *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et autre c. Association of Parents for Fairness in Education et autres*. [Souligné dans le texte par le juge Bastarache.]

[19] Le juge Bastarache affirmait ensuite<sup>12</sup>:

Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État; voir *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la p. 412; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1038; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 73; *Mahe*, précité, à la p. 365. 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.

[20] Il apportait enfin ce commentaire fort important à l'égard de l'affaire *Société des Acadiens du*

*et al. v. Association of Parents for Fairness in Education et al.* [[1986] 1 S.C.R. 549]:<sup>13</sup>

Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official languages communities in Canada; see *Reference re Public Schools Act (Man.)*, *supra*, at p. 850. To the extent that *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, *supra*, at pp. 579-80, stand for a restrictive interpretation of language rights, it is to be rejected. [Emphasis in original.]

[21] It is against the background of this eloquent comment that this Court must now determine whether it has jurisdiction to hear the application made by the appellant.

B. Federal Court of Canada's jurisdiction to hear this application for judicial review

[22] There is no doubt that the Board is a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the FCA. This "federal board, commission or other tribunal" is also subject to the OLA and to the provisions of that Act since it is a "federal court" within the meaning of subsection 3(2) and section 20 of the OLA. Subsection 3(2) defines a "federal court" as "any court, tribunal or other body that carries out adjudicative functions and is established by or pursuant to an Act of Parliament". It must then be determined whether, as the respondent argued, the action brought by the appellant is excluded by Part X of the OLA.<sup>14</sup>

[23] Part X of the OLA is titled "Court Remedy". Subsection 77(1) of that Act sets out the types of complaint for which such an action may be brought. Accordingly, it states:

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

[24] Subsection 77(5) states:

77. . . .

*Nouveau-Brunswick Inc. et autres c. Association of Parents for Fairness in Education et autres* [[1986] 1 R.C.S. 549]<sup>13</sup>:

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; voir *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, précité, à la p. 850. Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, précité, aux pp. 579 et 580, préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté. [Souligné dans le texte.]

[21] C'est dans ce cadre éloquent qu'il faut maintenant déterminer si notre Cour a compétence pour entendre la demande présentée par l'appellant.

B. La compétence de la Cour fédérale du Canada pour entendre cette demande de contrôle judiciaire

[22] Il ne fait aucun doute que la Commission est un office fédéral au sens du paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la LCF. Cet «office fédéral» est également soumis à la LLO et aux prescriptions de cette loi puisqu'il est un «tribunal fédéral» au sens du paragraphe 3(2) et de l'article 20 de la LLO. Le paragraphe 3(2) définit un «tribunal fédéral» comme étant «tout organisme créé sous le régime d'une loi fédérale pour rendre la justice». Reste à déterminer si le recours intenté par l'appellant est exclu par la partie X de la LLO, comme le prétend l'intimée<sup>14</sup>.

[23] La partie X de la LLO s'intitule «Recours judiciaire». Le paragraphe 77(1) de cette Loi précise les types de plaintes à l'égard desquelles un tel recours peut être exercé. Ainsi, il y est dit:

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

[24] Le paragraphe 77(5) déclare pour sa part:

77. [. . .]

(5) Nothing in this section abrogates or derogates from any right of action a person might have other than the right of action set out in this section. [Emphasis added.]

[25] The complaint made by the appellant falls under Part III of the OLA, which contains section 20. Subsection 77(5) is linked to section 77, as the first words in that subsection indicate. In the respondent's submission, section 77 does not preclude any other right of action in respect of complaints relating to sections 4 to 7 and 10 to 13 or Parts IV or V, or based on section 91. However, the situation is different with complaints coming under Part III of the OLA. In the respondent's submission, subsection 77(5) is of no assistance to the appellant and complaints covered by Part III may only be dealt with in accordance with the investigation procedure laid down in section 56 *et seq.* of the OLA. The Commissioner of Official Languages may, after investigation, report to the President of the Treasury Board (subsections 62(2) and 63(1)) at the same time as he communicates his conclusions to the complainant (section 64). He may also elect to inform the Governor in Council (subsection 65(1)) or Parliament, either in his annual report or in a special report (sections 66 and 67). However, in the respondent's submission, a court action may not be brought by the appellant.

[26] The respondent said that the OLA contains a complete code. In the cases mentioned in Part X of the OLA, a complainant may bring an action in the courts. In other cases, it is for the Treasury Board, the Governor in Council or Parliament to take action on the report by the Commissioner of Official Languages. In the case at bar, the respondent submitted, the complainant does not have the right to go to the courts.

[27] The appellant submitted, for his part, that the application of subsection 77(5) is not limited to section 77 and he retains his right to bring a court action for any other complaint not covered by the procedure laid down in section 77.

[28] Regardless of the meaning to be given to subsection 77(5), on which it is not necessary for the Court to rule, the respondent's argument in my

(5) Le présent article ne porte atteinte à aucun autre droit d'action. [Nous soulignons.]

[25] La plainte formulée par l'appelant relève de la partie III de la LLO, là où se trouve l'article 20. Le paragraphe 77(5) se rattache à l'article 77 ainsi que le déclarent les premiers mots de ce paragraphe. L'article 77, selon l'intimée, n'écarte aucun autre droit d'action à l'égard des plaintes se rapportant aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV ou V ou fondées sur l'article 91. Mais il en va différemment quant aux plaintes relevant de la partie III de la LLO. Selon l'intimée, le paragraphe 77(5) n'est d'aucun secours à l'appelant et les plaintes visées par la partie III ne peuvent être traitées qu'en conformité avec la procédure d'enquête prévue aux articles 56 et suivants de la LLO. Le Commissaire aux langues officielles peut, après enquête, faire rapport au président du Conseil du Trésor (paragraphe 62(2) et 63(1)) en même temps qu'il communique ses conclusions au plaignant (article 64). Il peut également choisir d'en informer le gouverneur en conseil (paragraphe 65(1)) ou le Parlement, soit dans son rapport annuel ou dans un rapport spécial (articles 66 et 67). Mais, selon l'intimée, le recours judiciaire n'est pas accessible à l'appelant.

[26] La LLO renferme un code complet, dit l'intimée. Dans les cas prévus à la partie X de la LLO, un plaignant peut former un recours devant les tribunaux. Dans d'autres cas, il appartient au Conseil du Trésor, au gouverneur en conseil ou au Parlement de donner suite au rapport du Commissaire aux langues officielles. En l'espèce, soumet l'intimée, il n'est pas loisible au plaignant de s'adresser aux tribunaux.

[27] L'appelant soumet, pour sa part, que l'application du paragraphe 77(5) n'est pas limitée à l'article 77 et qu'il préserve son recours judiciaire pour toute autre plainte qui n'est pas régie par la procédure prévue par l'article 77.

[28] Indépendamment de la portée à donner au paragraphe 77(5) sur laquelle il ne m'est pas nécessaire d'adjuger, la prétention de l'intimée, à mon sens,

opinion is not justified. For such a strict interpretation to be accepted, the exclusion would have to be made expressly. It clearly cannot be presumed.

[29] English law is clear on this point. In *Ashby v. White*,<sup>15</sup> Holt C.J. laid down the now well-known rule:

If the plaintiff has a right, he must of necessity have a means to vindicate and maintain it, and a remedy if he is injured in the exercise or enjoyment of it; and indeed it is a vain thing to imagine a right without a remedy; for want of right and want of remedy are reciprocal.

[30] In *Board v. Board*,<sup>16</sup> the Judicial Committee of the Privy Council also noted:

If the right exists, the presumption is that there is a Court which can enforce it, for if no other mode of enforcing it is prescribed, that alone is sufficient to give jurisdiction to the King's Courts of justice. In order to oust jurisdiction, it is necessary, in the absence of a special law excluding it altogether, to plead that jurisdiction exists in some other Court.

[31] This statement by the Judicial Committee of the Privy Council in *Board v. Board* also refers to the theory of "inherent jurisdiction", which has been reiterated by the Supreme Court of Canada on several occasions.<sup>17</sup> In *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, Bastarache J. indicated for the majority that the theory in question "arises from the presumption that if there is a justiciable right, then there must be a court competent to vindicate the right".<sup>18</sup>

[32] It is true that this Court is not a successor to the royal courts: but both section 18.1 of the FCA and *Canadian Liberty Net* recognized that it has clear and complete jurisdiction in matters of judicial review.

[33] However, the respondent submitted that in *Canada (Attorney General) v. Viola*,<sup>19</sup> this Court stated that the OLA "[did] not create new jurisdictions other than those, vested in the Commissioner of Official Languages and the Federal Court Trial Division, which it creates expressly".<sup>20</sup> It argued that, apart from

n'est pas justifiée. Pour qu'une interprétation aussi rigoureuse soit retenue, il aurait fallu que l'exclusion soit expresse. Elle ne saurait être présumée.

[29] Le droit anglais est ferme à ce sujet. Dans *Ashby v. White*<sup>15</sup>, le juge en chef Holt rappelait ce principe devenu célèbre:

[TRADUCTION] Si le demandeur a un droit, il doit nécessairement avoir un moyen de la faire valoir et de la défendre ainsi qu'un recours dans le cas où on l'empêcherait de l'exercer ou d'en jouir pleinement. En fait, il est vain d'imaginer un droit non assorti d'un recours, car absence de droit et absence de recours vont de pair.

[30] Dans *Board v. Board*<sup>16</sup>, le Comité judiciaire du Conseil privé rappelait également:

[TRADUCTION] Si le droit existe, il faut présumer qu'il existe un tribunal qui peut le faire respecter, car si aucun autre mode d'exercice n'est prescrit, ce fait à lui seul suffit pour conférer compétence aux cours de justice du Roi. Pour les priver de leur compétence, il est nécessaire, en l'absence de loi spéciale excluant cette compétence, de plaider que celle-ci a été conférée à quelque autre tribunal.

[31] Cette affirmation du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Board v. Board* fait également référence à la théorie de la «compétence inhérente», laquelle fut réitérée à maintes reprises par la Cour suprême du Canada<sup>17</sup>. Dans l'affaire *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, le juge Bastarache indiqua, au nom de la majorité, que la théorie en question «découle de la présomption qui veut que, s'il existe un droit équitable, il doit exister un tribunal compétent permettant de le faire valoir»<sup>18</sup>.

[32] Il est vrai que notre Cour n'est pas héritière des cours royales. Mais autant l'article 18.1 de la LCF que l'affaire *Canadian Liberty Net* lui reconnaissent une compétence ferme et complète en matière de contrôle judiciaire.

[33] L'intimée soumet, cependant, que notre Cour dans *Canada (Procureur général) c. Viola*<sup>19</sup>, a affirmé que la LLO «n'établit pas de compétences nouvelles autres que celles, dévolues au commissaire aux langues officielles et à la Section de première instance de la Cour fédérale, qu'elle établit expressément»<sup>20</sup>.

this express jurisdiction, the Federal Court of Canada is not empowered to hear a case like the one at bar.

[34] The issue in *Viola* concerned the jurisdiction of an appeal board acting under the *Public Service Employment Act*<sup>21</sup> to consider the legality or validity of the language requirements for a position. Noting that the jurisdiction of an appeal board was itself the outcome of a compromise arrived at by the legislature to accommodate the responsibilities assigned to the Treasury Board, the Department concerned and the Public Service Commission, Décary J.A., speaking for the Court, describes as follows his hesitation about augmenting or expanding the appeal board's jurisdiction:<sup>22</sup>

Just as I would hesitate to diminish it, for fear of putting at risk the balance which was sought and has probably been attained, so I would hesitate to augment it in the absence of any clear invitation to do so by the legislature. (See *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others*, [1956] S.C.R. 610, in which Fauteux J. said the following at p. 614: "a Legislature is not presumed to depart from the general system of the law without expressing its intentions to do so with irresistible clearness, failing which the law remains undisturbed.")

[35] Using the language of Fauteux J. in *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others* [[1956] S.C.R. 610], this Court clearly cannot, in the absence of any such express provision, exclude a "federal board, commission or other tribunal" such as the Board from the application of the general system of the law, such as section 18.1 of the FCA.

[36] Finally, we should note what Décary J.A. did not decide. Accordingly, in concluding his reasons he wrote:<sup>23</sup>

The intervener, the Commissioner of Official Languages, put forward an additional argument in response to those of the respondent: he suggested that under the 1988 *Official Languages Act*, he alone has jurisdiction to see that the Act is properly administered. At the hearing, his counsel qualified this to say the least bold proposition and argued that as a consequence of *Gariépy* (supra, note 4), and I would add *Kelso* (supra, note 3), and in view of the very

Hormis cette compétence expresse, la Cour fédérale du Canada ne serait pas habilitée à entendre une affaire, tel le présent litige.

[34] La question à décider dans *Viola* portait sur la compétence qu'avait un comité d'appel agissant selon la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>21</sup> pour examiner la légalité ou le bien-fondé des exigences linguistiques d'un poste. Notant que la compétence d'un comité d'appel était elle-même l'objet d'un compromis auquel en était arrivé le législateur pour tenir compte des responsabilités exercées par le Conseil du Trésor, le ministère concerné et la Commission de la fonction publique, le juge Décary, J.C.A., au nom de la Cour, exprimait en ces termes sa réticence à accroître ou à élargir la compétence du comité d'appel<sup>22</sup>:

Autant j'hésiterais à la diminuer, de peur de mettre en péril l'équilibre recherché et vraisemblablement atteint, autant j'hésiterais, en l'absence d'invitation claire de la part du législateur, à l'accroître.<sup>10</sup> (Voir *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others*, [1956] R.C.S. 610, où le juge Fauteux, à la p. 614, s'exprimait comme suit: [TRADUCTION] «une législature n'est pas censée s'écarter du régime juridique général sans exprimer de façon incontestablement claire son intention de le faire, sinon la loi reste inchangée».)

[35] Empruntant les paroles du juge Fauteux dans l'affaire *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The T. Eaton Company Limited and Others* [[1956] R.C.S. 610], nous ne saurions, en l'absence d'une disposition expresse, écarter un «office fédéral», telle la Commission, de l'application du régime juridique général tel l'article 18.1 de la LCF.

[36] Il faut enfin noter ce sur quoi le juge Décary ne s'est pas prononcé. C'est ainsi qu'il écrivait au moment de conclure ses motifs<sup>23</sup>:

L'intervenant, le commissaire aux langues officielles, a proposé un moyen additionnel pour faire échec aux prétentions de l'intimée: lui seul, aux termes de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, aurait compétence pour veiller sur la bonne administration de cette Loi. À l'audience, son procureur a nuancé cette proposition à tout le moins audacieuse et soutenu en présence du précédent *Gariépy* (supra, note 4) et, j'ajouterais, du précédent *Kelso* (supra, note 3),

wording of subsections 77(5) and 78(3), the exclusive jurisdiction claimed by the Commissioner ousted only the jurisdiction of “administrative” tribunals and did not preclude that of “judicial” tribunals. Since I conclude that the 1988 *Official Languages Act* has not given the appeal board the power to decide on the validity or legality of the language requirements made by a department, I do not have to decide whether recourse to the Commissioner pursuant to that Act is necessarily the only recourse available in terms of “administrative” tribunals, in every case where a breach of the 1988 *Official Languages Act* is alleged. [My emphasis.]

[37] It goes without saying that Décary J.A. did not rule on the jurisdiction of “judicial” tribunals under the OLA, and did not preclude it.

[38] We accordingly conclude that, with respect, the Motions Judge wrongly concluded that the OLA did not allow the appellant to bring the action covered by section 18.1 of the FCA for an alleged breach of section 20 of the OLA.

C. However, does the appellant meet the statutory requirements of section 18.1 of the FCA?

[39] Subsections 18.1(1) and (2) of the FCA provides:

**18.1 (1)** An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

(2) An application for judicial review in respect of a decision or order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within thirty days after the time the decision or order was first communicated by the federal board, commission or other tribunal to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to the party directly affected thereby, or within such further time as a judge of the Trial Division may, either before or after the expiration of those thirty days, fix or allow.

[40] The Court must determine whether the appellant is a person “directly affected by the matter in respect of which relief is sought”, whether the Board’s decision not to translate its decisions amounts to a “decision” or “order” and whether the appellant brought his action within the thirty-day deadline laid down by section 18.1(2) of the FCA.

et à la vue des termes mêmes des paragraphes 77(5) et 78(3), que l’exclusivité dont le commissaire se réclamait ne valait qu’à l’égard des tribunaux dits administratifs et n’écartait pas la compétence des tribunaux dits judiciaires. Puisque j’en viens à la conclusion que la *Loi sur les langues officielles* de 1988 n’a pas attribué au comité d’appel la compétence de décider du bien-fondé ou de la légalité des exigences linguistiques posées par un ministère, il ne m’est pas nécessaire de décider si le recours au commissaire établi par cette Loi est nécessairement le seul qui soit disponible, en termes de tribunaux dits administratifs, dans tous les cas où une violation de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 est alléguée. [Nous soulignons.]

[37] Il va de soi que le juge Décary, J.C.A. ne s’est pas prononcé sur la compétence des tribunaux dits judiciaires face à la LLO, et ne l’a pas écartée.

[38] Nous concluons que c’est donc à tort, nous le disons avec respect, que le juge des requêtes a conclu que la LLO ne permettait pas à l’appellant d’exercer le recours prévu à l’article 18.1 de la LCF relativement à une violation alléguée de l’article 20 de la LLO.

C. L’appellant rencontre-t-il cependant les exigences statutaires prévues à l’article 18.1 de la LCF?

[39] Les paragraphes 18.1(1) et (2) de la LCF prescrivent:

**18.1 (1)** Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l’objet de la demande.

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l’office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu’un juge de la Section de première instance peut, avant ou après l’expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

[40] Il s’agit de déterminer si l’appellant est une personne «directement touchée par l’objet de la demande», si la décision de la Commission de ne pas traduire ses décisions équivaut à une «décision» ou «ordonnance» et si l’appellant a intenté son recours dans le délai de trente jours prévu au paragraphe 18.1(2) de la LCF.

[41] As he had ruled out the possibility of judicial review, the Trial Judge did not have to rule on these points.

[42] The Board argued, for its part, that the appellant was not a party to any case before it. There was no “decision” or “order” by the Board, within the meaning of subsection 18.1(2) of the FCA, against which the appellant could file an application for judicial review. He was also not “directly affected by the matter in respect of which relief is sought” within the meaning of the said subsection 18.1(2) of the FCA and the Board had no specific duty to him.

[43] There is no question that the appellant was affected by the respondent’s omission or failure to translate its orders and decisions. It is this omission to which he is objecting. It is based, first, on a decision relating to the respondent’s decisions and orders such that it can be said that each “decision” or “order” delivered by the respondent also entails a “decision” not to translate them. As this policy is ongoing it may be challenged at any time.<sup>24</sup> Second, this omission is undoubtedly a matter in respect of which the appellant is “affected”. In *Krause v. Canada*,<sup>25</sup> Stone J.A. noted that the word “matter” had been used by the drafters to cover the variety of administrative actions taken.<sup>26</sup> The appellant was undoubtedly “directly affected by the matter in respect of which relief [was] sought”, since he was himself the subject of this refusal.

[44] The respondent’s omission was brought to the attention of the appellant in August 1995. The action was brought in this Court on September 17, 1996, that is a year later. Because this omission is ongoing, it runs on a daily basis, so it clearly cannot be argued that the deadlines for filing the action have expired.

[45] That being so, the appellant submitted that he also meets the common law criteria on standing for anyone representing the public interest.

[41] Le premier juge, ayant exclu la possibilité d’un contrôle judiciaire, n’a pas eu à se prononcer sur ces questions.

[42] La Commission prétend, pour sa part, que l’appellant n’est partie à aucune instance devant elle. Il n’existe aucune «décision» ou «ordonnance» de la Commission, au sens du paragraphe 18.1(2) de la LCF, à l’égard de laquelle l’appelant pourrait introduire une demande de contrôle judiciaire. Il n’est pas non plus «directement touché par l’objet de la demande», au sens de ce même paragraphe 18.1(2) de la LCF, et la Commission n’a aucune obligation particulière à son égard.

[43] Il ne fait pas de doute que l’appelant a été affecté par l’omission ou le défaut de l’intimée de traduire ses ordonnances et ses décisions. C’est à cette omission qu’il s’en prend. Celle-ci repose, d’une part, sur une décision qui se rapporte à des décisions et ordonnances de l’intimée de sorte que l’on peut dire que chaque «décision» ou «ordonnance» rendue par l’intimée emporte aussi la «décision» de ne pas les traduire. Cette politique, étant continue, peut être attaquée en tout temps<sup>24</sup>. D’autre part, cette omission constitue sans aucun doute une question à l’égard de laquelle l’appelant est «touché par l’objet de la demande» («*matter in respect of which relief is sought*»). Dans *Krause c. Canada*<sup>25</sup>, le juge Stone, J.C.A. rappelait que l’expression «objet de la demande» («*matter*») avait été utilisée par les rédacteurs afin de couvrir les diverses mesures administratives qui sont rendues<sup>26</sup>. Et l’appelant est certes «directement touché par l’objet de la demande» puisqu’il a lui-même essuyé ce refus.

[44] L’omission de l’intimée a été portée à la connaissance de l’appelant en août 1995. La procédure a été intentée devant notre Cour le 17 septembre 1996, soit un an plus tard. Cette omission, parce qu’elle est permanente, court donc quotidiennement de sorte qu’on ne saurait prétendre que les délais de présentation de la demande sont expirés.

[45] Ceci dit, l’appelant soumet qu’il rencontre également les critères du common law sur la qualité d’agir pour quiconque représente l’intérêt public.

[46] The respondent replied in the negative. In its submission the question is not as to the validity or applicability of certain legislation. Rather, it involves determining whether the respondent is in compliance with the OLA. The Commissioner of Official Languages investigated and filed his report. Only he is in a position to represent the public interest, not the appellant. The respondent further submitted that the Commissioner of Official Languages will have to rule on the appellant's complaint, since his general investigation has now been concluded. If the appellant wishes, he may undoubtedly challenge the conclusions of the Commissioner of Official Languages on his complaint and may do so by a court action. However, the respondent submitted, the appellant does not, as such, have any of the qualifications recognized by the courts to act on behalf of the public interest.

[47] In *Thorson v. Attorney General of Canada*,<sup>27</sup> *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*<sup>28</sup> and *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*,<sup>29</sup> the Supreme Court of Canada set out the conditions an applicant should meet to be recognized as having legal standing. Accordingly, speaking for the majority in *Borowski*, Martland J. wrote:<sup>30</sup>

. . . to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court. [My emphasis.]

[48] In *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*,<sup>31</sup> after the Charter had been adopted, Le Dain J. extended the scope of the trilogy when he held that the courts have a discretion to award public interest standing to challenge an exercise of administrative authority as well as legislation. This conclusion was based on the underlying principle of discretionary standing, which he defined as a recognition of the public interest in maintaining respect for "the limits of statutory authority".<sup>32</sup>

[46] L'intimée répond par la négative. La question, selon elle, ne porte pas sur la validité ou l'applicabilité de certaines dispositions législatives. Elle consiste plutôt à déterminer si l'intimée se conforme à la LLO. Le Commissaire aux langues officielles a fait enquête et déposé son rapport. Il est seul en mesure de représenter l'intérêt public et non l'appelant. Toujours selon l'intimée, le Commissaire aux langues officielles devra se prononcer sur la plainte de l'appelant puisque son enquête générale est maintenant terminée. L'appelant pourra, sans aucun doute, contester s'il le désire, les conclusions du Commissaire aux langues officielles sur sa plainte, et ce par voie de recours judiciaire. Mais l'appelant, comme tel, dit l'intimée, n'a aucun des attributs reconnus par la jurisprudence pour agir au nom de l'intérêt public.

[47] Dans les arrêts *Thorson c. Procureur général du Canada*<sup>27</sup>, *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*<sup>28</sup> et *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*<sup>29</sup>, la Cour suprême du Canada a énoncé les conditions auxquelles un demandeur doit satisfaire pour se voir reconnaître la qualité pour agir. Ainsi, s'exprimant au nom de la majorité dans *Borowski*, le juge Martland écrivait<sup>30</sup>:

[. . .] pour établir l'intérêt pour agir à titre de demandeur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour. [Nous soulignons.]

[48] Dans *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*<sup>31</sup>, après l'adoption de la Charte, le juge Le Dain a élargi la portée de cette trilogie en affirmant que les tribunaux pouvaient, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public à celui qui entendait contester un exercice de l'autorité administrative aussi bien qu'un texte de loi. Cette conclusion était basée sur le principe sous-jacent à l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'égard de la qualité pour agir, définie comme une reconnaissance de l'intérêt public dans le maintien et le respect des «limites de l'autorité législative»<sup>32</sup>.

[49] In *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,<sup>33</sup> however, the Supreme Court of Canada noted *per* Cory J.:

The increasing recognition of the importance of public rights in our society confirms the need to extend the right to standing from the private law tradition which limited party status to those who possessed a private interest. In addition some extension of standing beyond the traditional parties accords with the provisions of the *Constitution Act, 1982*. However, I would stress that the recognition of the need to grant public interest standing in some circumstances does not amount to a blanket approval to grant standing to all who wish to litigate an issue. It is essential that a balance be struck between ensuring access to the courts and preserving judicial resources. It would be disastrous if the courts were allowed to become hopelessly overburdened as a result of the unnecessary proliferation of marginal or redundant suits brought by a well-meaning organisations [*sic*] pursuing their own particular cases certain in the knowledge that their cause is all important. It would be detrimental, if not devastating, to our system of justice and unfair to private litigants. [My emphasis.]

[50] Finally, the Court reviewed the requirements which must be met by anyone claiming public interest standing:<sup>34</sup>

It has been seen that when public interest standing is sought, consideration must be given to three aspects. First, is there a serious issue raised as to the invalidity of legislation in question? Second, has it been established that the plaintiff is directly affected by the legislation or if not does the plaintiff have a genuine interest in its validity? Third, is there another reasonable and effective way to bring the issue before the court? [My emphasis.]

[51] The issue raised in the case at bar is a serious one. It is whether Parliament intended that the Board's decisions should be available in both official languages and so readily accessible by anyone who has to use those documents. The alleged breach involves a quasi-constitutional duty. The public has an interest in knowing and if necessary determining the scope of the duties which the federal Parliament imposes upon federal tribunals in the quality of the services which must be provided to users. The appellant has a genuine interest in knowing whether he has the same type

[49] Dans *Conseil canadien des églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*<sup>33</sup>, la Cour suprême du Canada rappelait cependant, par la voix du juge Cory:

La reconnaissance grandissante de l'importance des droits publics dans notre société vient confirmer la nécessité d'élargir la reconnaissance du droit à la qualité pour agir par rapport à la tradition de droit privé qui reconnaissait qualité pour agir aux personnes possédant un intérêt privé. En outre, un élargissement de la qualité pour agir au delà des parties traditionnelles est compatible avec les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Toutefois, je tiens à souligner que la reconnaissance de la nécessité d'accorder qualité pour agir dans l'intérêt public dans certaines circonstances ne signifie pas que l'on reconnaîtra pour autant qualité pour agir à toutes les personnes qui désirent intenter une poursuite sur une question donnée. Il est essentiel d'établir un équilibre entre l'accès aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Ce serait désastreux si les tribunaux devenaient complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs, convaincus que leur cause est fort importante. Cela serait préjudiciable, voire accablant, pour notre système de justice et injuste pour les particuliers. [Nous soulignons.]

[50] La Cour rappelait enfin les exigences auxquelles doit satisfaire la personne qui demande que lui soit reconnue la qualité pour agir dans l'intérêt public<sup>34</sup>:

On a vu qu'il faut tenir compte de trois aspects lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, la question de l'invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu'il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour? [Nous soulignons.]

[51] La question soulevée en l'espèce est sérieuse. Il s'agit de savoir si le Parlement a voulu que la jurisprudence de la Commission soit disponible dans les deux langues officielles et donc facilement accessible à ceux qui sont appelés à se servir de ces documents. La violation alléguée porte sur une obligation quasi constitutionnelle. Le public a intérêt à connaître et à faire vérifier au besoin l'étendue des obligations que le Parlement canadien impose aux tribunaux fédéraux dans la qualité des services qui doivent être rendus aux usagers. L'appelant a un intérêt véritable à connaî-

of access to this knowledge as members of the public speaking the other official language. There is no other reasonable and effective way to bring the issue before the Court. The administrative procedure provided by the OLA, as set out above, does not replace intervention by the courts.

[52] However, in the case at bar the person directly affected, the appellant himself, brought an action which was available to him, namely the action pursuant to section 18.1 of the FCA. There is thus no basis for ruling on the public interest standing which the appellant might otherwise have.

#### D. Actual scope of section 20 of the OLA

[53] It was admitted by each of the parties that the OLA applies to the respondent since it is a “federal court” within the meaning of subsection 3(2) of the OLA.

[54] Section 20 of the OLA states:

**20.** (1) Any final decision, order or judgment, including any reasons given therefor, issued by any federal court shall be made available simultaneously in both official languages where

(a) the decision, order or judgment determines a question of law of general public interest or importance; or

(b) the proceedings leading to its issuance were conducted in whole or in part in both official languages.

(2) Where

(a) any final decision, order or judgment issued by a federal court is not required by subsection (1) to be made available simultaneously in both official languages, or

(b) the decision, order or judgment is required by paragraph (1)(a) to be made available simultaneously in both official languages but the court is of the opinion that to make the decision, order or judgment, including any reasons given therefor, available simultaneously in both official languages would occasion a delay prejudicial to the public interest or resulting in injustice or hardship to any party to the proceedings leading to its issuance,

the decision, order or judgment, including any reasons given therefor, shall be issued in the first instance in one of the

tre s’il a la même qualité d’accès à cette connaissance que les membres du public de l’autre langue officielle. Il n’existe pas d’autres recours raisonnable et efficace de saisir un tribunal de la question. La procédure administrative prévue par la LLO, telle qu’énoncée plus haut, ne remplace pas l’intervention des tribunaux.

[52] En l’espèce, cependant, la personne directement lésée, l’appelant lui-même, a intenté un recours qui lui était disponible, soit celui basé sur l’article 18.1 de la LCF. Il n’y a donc pas lieu de se prononcer sur la qualité pour agir dans l’intérêt public qu’aurait autrement l’appelant.

#### D. La portée véritable de l’article 20 de la LLO

[53] Il est admis par chacune des parties que la LLO s’applique à l’intimée puisqu’elle est un «tribunal fédéral» au sens du paragraphe 3(2) de la LLO.

[54] L’article 20 de la LLO déclare:

**20.** (1) Les décisions définitives—exposé des motifs compris—des tribunaux fédéraux sont simultanément mises à la disposition du public dans les deux langues officielles:

a) si le point de droit en litige présente de l’intérêt ou de l’importance pour celui-ci;

b) lorsque les débats se sont déroulés, en tout ou en partie, dans les deux langues officielles, ou que les actes de procédure ont été, en tout ou en partie, rédigés dans les deux langues officielles.

(2) Dans les cas non visés par le paragraphe (1) ou si le tribunal estime que l’établissement au titre de l’alinéa (1)a) d’une version bilingue entraînerait un retard qui serait préjudiciable à l’intérêt public ou qui causerait une injustice ou un inconvénient grave à une des parties au litige, la décision—exposé des motifs compris—est rendue d’abord dans l’une des langues officielles, puis dans les meilleurs délais dans l’autre langue officielle. Elle est exécutoire à la date de prise d’effet de la première version.

official languages and thereafter, at the earliest possible time, in the other official language, each version to be effective from the time the first version is effective.

(3) Nothing in subsection (1) or (2) shall be construed as prohibiting the oral rendition or delivery, in only one of the official languages, of any decision, order or judgment or any reasons given therefor.

(4) No decision, order or judgment issued by a federal court is invalid by reason only that it was not made or issued in both official languages.

[55] In his written comments the Motions Judge found no difficulty interpreting this section.

[56] First, he summarized the intervener's position on the scope of section 20:<sup>35</sup>

The intervener began by explaining that the general rule on the language of decisions, orders and judgments is found in subsection 20(2) of the OLA. The rule is that decisions, orders and judgments, including any reasons given therefor, must be issued in the first instance in one of the official languages and thereafter, at the earliest possible time, in the other official language.

Three qualifiers are associated with this general rule. First, subsection 20(2) also states that each version is effective from the time the first version is effective. Second, subsection 20(3) provides that decisions, orders and judgments and any reasons given therefor may be rendered or delivered orally in only one of the official languages. Finally, subsection 20(4) provides that no decision, order or judgment is invalid by reason only that it was not made or issued in both official languages.

There are two exceptions to this general rule, both of which are found in subsection 20(1): where the decision, order or judgment determines a question of law of general public interest or importance (paragraph 20(1)(a)) or the proceedings leading to its issuance were conducted in whole or in part in both official languages (paragraph 20(1)(b)), it must be made available simultaneously in both official languages.

The first exception includes a sub-exception: where the court is of the opinion that making the decision, order or judgment, including any reasons given therefor, available simultaneously in both official languages would occasion a delay prejudicial to the public interest or resulting in injustice or hardship to any party to the proceedings leading to its issuance, the general rule—the “earliest possible time” rule—applies.

The intervener also added the following cautionary statement: section 20 refers to decisions, orders or judgments

(3) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'interdire le prononcé, dans une seule langue officielle, d'une décision de justice ou de l'exposé des motifs.

(4) Les décisions de justice rendues dans une seule des langues officielles ne sont pas invalides pour autant.

[55] Le juge des requêtes, dans son commentaire écrit, n'a rencontré aucune difficulté dans l'interprétation de cet article.

[56] Il a d'abord résumé ainsi la position de l'intervenant quant à l'application de l'article 20<sup>35</sup>:

Tout d'abord l'intervenant a expliqué que la règle générale concernant la langue des décisions est contenue dans le paragraphe 20(2) de la LLO. Cette règle veut que les décisions, exposé des motifs compris, soient rendues d'abord dans l'une des langues officielles, puis dans les meilleurs délais dans l'autre langue officielle.

Trois qualificatifs s'attachent à cette règle générale: d'abord, le paragraphe 20(2) indique également que les décisions sont exécutoires à la date de prise d'effet de la première version. Le paragraphe 20(3) établit que les décisions et l'exposé des motifs peuvent être prononcés dans une seule langue officielle. Enfin, les décisions rendues dans une seule langue officielle ne sont pas invalides pour autant, en vertu du paragraphe 20(4).

À cette règle générale, il y a deux exceptions, contenues au paragraphe 20(1): Lorsque le point de droit en litige présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public (alinéa 20(1)a)) ou lorsque les débats se sont déroulés, en tout ou en partie, rédigés dans les deux langues officielles (alinéa 20(1)b)) les décisions doivent être mises à la disposition du public simultanément dans les deux langues officielles.

La première exception comprend une sous-exception, qui veut que si le tribunal estime que l'établissement d'une version bilingue entraînerait un retard qui serait préjudiciable à l'intérêt public ou qui causerait une injustice ou un inconvénient grave à l'une des parties au litige, la règle générale, c'est-à-dire la règle des «meilleurs délais» s'applique.

L'intervenant a également ajouté la mise en garde suivante: le paragraphe 20 parle de décisions «rendues» dans les

“issued” in both official languages, not issued in one language and “translated” into the other. This means that both versions are equally authoritative.

[57] The Motions Judge then concluded [at page 613]:

In my view, the terms of section 20 of the OLA are clear. They require all federal courts, including the respondent, to issue their decisions, orders and judgments in both official languages at the earliest possible time in most cases or simultaneously in the cases provided for in paragraph 20(1)(a), unless this would be seriously prejudicial to the public or result in injustice or hardship to any party, and in paragraph 20(1)(b).

[58] The Motions Judge then considered whether the Board had performed its duty under section 20 of the OLA. He concluded [at page 614]:

In my view, the respondent is not discharging the duty provided for in section 20 of the OLA. The on-request translation policy does not meet the “earliest possible time” requirement, since it means that most decisions will never be issued in the other official language. If Parliament had wanted federal courts to have an on-request translation policy, it could have so specified.

[59] The analysis of section 20 of the OLA and the conclusion reached by it appear to the Court to be beyond question.

E. Should mandamus issue in the case at bar?

[60] In *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*<sup>36</sup> Robertson J.A., speaking for the Court of Appeal, summarized in light of existing precedent the general rules governing the issuing of *mandamus*:

1. There must be a public legal duty to act. . . .
2. The duty must be owed to the applicant. . . .
3. There must be a clear right to performance of this duty, and in particular:
  - (a) the appellant has satisfied all the conditions precedent giving rise to this duty;
  - (b) there was (i) a prior demand for performance of the duty, (ii) a reasonable time to comply with the

deux langues officielles, et non pas rendues dans une langue et «traduites» dans l'autre. Cela signifie donc que les deux versions ont également force de loi.

[57] Le juge des requêtes a ensuite conclu [à la page 613]:

À mon avis, les termes de l'article 20 de la LLO sont clairs, et ils obligent tous les tribunaux fédéraux, y compris l'intimée, à rendre leurs décisions dans les deux langues officielles dans les meilleurs délais dans la plupart des cas, et simultanément dans les cas prévus à l'alinéa 20(1)a) à moins d'un préjudice grave au public ou d'une injustice ou d'un inconvénient grave à l'une des parties, et dans les cas prévus à l'alinéa 20(1)b).

[58] Le juge des requêtes s'est ensuite demandé si la Commission s'acquitte de son obligation en vertu de l'article 20 de la LLO. Il en a conclu [à la page 614]:

À mon avis, l'intimée ne respecte pas l'obligation prévue à l'article 20 de la LLO. La politique de traduction sur demande ne rencontre pas les exigences du «meilleur délai», puisqu'elle signifie que la plupart des décisions ne seront jamais rendues dans l'autre langue officielle. Si le législateur avait voulu que les tribunaux fédéraux aient une politique de traduction sur demande, il aurait pu le spécifier.

[59] L'analyse de l'article 20 de la LLO et la conclusion à laquelle il en est arrivé nous paraissent irréprochables.

E. Y a-t-il lieu en l'instance d'émettre le mandamus?

[60] Dans *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*<sup>36</sup>, le juge Robertson, au nom de la Cour d'appel, a résumé, à la lumière de la jurisprudence antérieure, les principes généraux qui régissent l'émission d'un *mandamus*:

1. Il doit exister une obligation légale d'agir à caractère public [ . . . ]
2. L'obligation doit exister envers le requérant [ . . . ]
3. Il existe un droit clair d'obtenir l'exécution de cette obligation, notamment:
  - a) le requérant a rempli toutes les conditions préalables donnant naissance à cette obligation;
  - b) il y a eu (i) une demande d'exécution de l'obligation, (ii) un délai raisonnable a été accordé pour

demand unless it was refused outright, and (iii) a subsequent refusal, express or implied, such as an unreasonable delay. . . .

4. When the duty sought to be enforced is discretionary, the following rules apply. . . .<sup>37</sup>

5. No other adequate remedy is available to the applicant. . . .

6. The order sought will be of some practical value or effect. . . .

7. The Court in the exercise of its discretion finds no equitable bar to the relief sought. . . .

8. On a “balance of convenience”, an order in the nature of *mandamus* should (or should not) issue.

[61] The Court has no hesitation in answering the first three conditions in the affirmative. Section 20 of the OLA requires the Board to render its decisions in both official languages according to the procedure laid down in that section. The appellant asked to be given the Board’s decisions by applying to the Board’s translation section. His request was denied on the ground that the decisions were not available in the other official language.

[62] The conclusions sought by the appellant concern past decisions rendered by the Board since its creation, not those it will render. The Court must therefore consider the impact that the issuing of such a writ could have on decisions rendered prior to this action, as indicated in conditions 6, 7 and 8 set out by Robertson J.A.

[63] Under the *Immigration Act*, the Board consists of three divisions: the Convention Refugee Determination Division, the Immigration Appeal Division and the Adjudication Division. It is the administrative tribunal which produces the largest number of decisions of any federal administrative tribunal.

permettre de donner suite à la demande à moins que celle-ci n’ait été rejetée sur-le-champ, et (iii) il y a eu refus ultérieur, exprès ou implicite, par exemple un délai déraisonnable [ . . . ]

4. Lorsque l’obligation dont on demande l’exécution forcée est discrétionnaire, les règles suivantes s’appliquent [ . . . ]<sup>37</sup>

5. Le requérant n’a aucun autre recours [ . . . ]

6. L’ordonnance sollicitée aura une incidence sur le plan pratique [ . . . ]

7. Dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, le tribunal estime que, en vertu de l’équité, rien n’empêche d’obtenir le redressement demandé [ . . . ]

8. Compte tenu de la «balance des inconvénients», une ordonnance de *mandamus* devrait (ou ne devrait pas) être rendue.

[61] Nous n’hésitons pas à répondre dans l’affirmative aux trois premières conditions. L’article 20 de la LLO oblige la Commission à rendre ses décisions dans les deux langues officielles suivant les modalités prévues à cet article. L’appelant a demandé la communication des décisions de la Commission en s’adressant aux services de traduction de la Commission. Cette communication lui a été refusée au motif que ces décisions n’étaient pas disponibles dans l’autre langue officielle.

[62] Les conclusions que recherche l’appelant portent sur les décisions passées rendues par la Commission depuis sa création, non sur celles qu’elle rendra. Il nous faut donc examiner l’impact qu’aurait l’émission d’un tel bref sur les décisions rendues antérieurement à la présente procédure, selon que le prescrivent les conditions 6, 7 et 8 énoncées par le juge Robertson, J.C.A.

[63] La Commission est, selon la *Loi sur l’immigration*, formée de trois sections: la section du statut de réfugié, la section d’appel de l’immigration et la section d’arbitrage. Elle constitue le tribunal administratif qui rend le plus grand nombre de décisions parmi les tribunaux administratifs canadiens.

[64] In an affidavit in the record, the Board explained the number of decisions rendered by each of its divisions as follows. For the Convention Refugee Determination Division, it stated:<sup>38</sup>

[TRANSLATION] Excluding claims where there was a waiver or discontinuance, the CRDD rendered 16,630 decisions during 1996 and we anticipate that it will render 19,900 decisions in 1997. The vast majority of CRDD hearings are held behind closed doors to protect claimants' identity. Its decisions and reasons, if any, are communicated to the parties only and not to the public. Some decisions (295 in 1996) are summarized in our publication *RefLex* (see para. 16) and published in the Quicklaw database. These decisions are edited to remove identifying information before they are made public and entered in the Quicklaw database.

[65] For the Adjudication Division, it stated:<sup>39</sup>

[TRANSLATION] The AD's mandate is to conduct inquiries in immigration matters and review reasons for detention (see Exhibit B to this affidavit). In 1996 the Adjudication Division completed 7,564 inquiries and 9,790 reviews of reasons for detention, representing a total of 18,354 decisions rendered. In 1996 the number of cases considered by the Division fell by about 18 % compared with earlier years, chiefly because of the adoption of Bill C-44 in July 1995, which brought about a significant reduction in the number of less complex cases, and these are now dealt with by senior immigration officers at the Immigration Centre.

AD decisions are rendered orally and a transcript is not usually produced if [*sic*] there is a review of the reasons for detention, appeal to the IAD or application for leave to file an application for judicial review with the Federal Court.

[66] For the Appeal Division the number of cases heard was the following:<sup>40</sup>

[TRANSLATION] In 1996 the IAD heard 3,610 appeals (2,155 excluding waivers and discontinued appeals), which is an increase of 32 % over decisions rendered in 1995. The number of appeals heard should rise to 4,100 appeals (2,750 excluding decisions without reasons) in coming years because of an anticipated reduction of pending cases.

[67] Accordingly, in 1996, the Board rendered a total of 38,599 decisions.

[68] The Board further informed the Court that a number of these decisions had no value as precedents and are currently kept in the archives.

[64] Dans un affidavit au dossier, la Commission explique ainsi le nombre de décisions rendues par chacune des sections. Pour la section du statut de réfugié, elle déclare<sup>38</sup>:

Excluant les revendications où il y a eu renonciation ou désistement, la SSR a rendu 16 630 décisions durant l'année 1996, et nous prévoyons qu'elle rendra 19 900 décisions en 1997. La vaste majorité des audiences de la SSR se déroule à huis clos afin de protéger l'identité des revendicateurs. Ses décisions et motifs, le cas échéant, sont communiqués aux parties seulement et non au public. Quelques décisions (295 en 1996) sont résumées dans notre publication *Réflex* (voir par. 16) et sont publiées dans la base de données Quicklaw. Ces décisions doivent être épurées en enlevant les signes identificateurs, avant qu'elles ne soient rendues publiques et versées dans la base de données Quicklaw.

[65] Pour la section d'arbitrage, elle affirme<sup>39</sup>:

La SA a le mandat de tenir des enquêtes en matière d'immigration et de procéder à l'examen des motifs de détention (voir pièce «B» jointe au présent affidavit). En 1996, la Section d'arbitrage a mené à terme 7 564 enquêtes et 9 790 examens des motifs de détention, ce qui représente un total de 18 354 décisions rendues. En 1996, le nombre de dossiers menés par la Section a chuté d'environ 18% par comparaison aux années passées, principalement, à cause de l'adoption du projet de loi C-44 en juillet 1995, qui a entraîné une diminution importante du nombre de cas moins complexes qui sont maintenant réglés par les agents principaux du Centre d'immigration.

Les décisions de la SA sont rendues oralement et une transcription n'est pas normalement produite s'il y a révision des motifs de détention, appel à la SAI ou demande d'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

[66] Quant à la section d'appel, le nombre d'affaires entendues a été le suivant<sup>40</sup>:

Au cours de 1996, la SAI a réglé 3 610 appels (2 155 excluant les désistements et appels abandonnés), ce qui représente une hausse de 32% par rapport aux décisions rendues en 1995. Le nombre d'appels réglés devrait passer à 4 100 appels (2 750 excluant les décisions sans motifs) au cours des prochaines années à cause d'une diminution projetée des cas en suspens.

[67] Ainsi, en 1996, la Commission a-t-elle rendu un total de 38 599 décisions.

[68] La Commission nous a de plus informés que nombre de ces décisions n'ont aucune valeur jurisprudentielle et sont présentement stockées aux archives.

[69] Additionally, the Board explained the costs involved in translation:<sup>41</sup>

[TRANSLATION] The cost of translating decisions rendered in 1996 could be thirteen times as much as the amount currently allocated to translation in the budget. Parliament would then have to vote additional funding of over \$13 million. Even the cost of translating decisions supplied to Quicklaw in 1996, estimated at \$1.6 million in Exhibit M, would be 1.5 times the current budget.

[70] In his report titled *The Equitable Use of English and French Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-judicial Powers*<sup>42</sup> mentioned above the Commissioner of Official Languages dealt with decisions rendered in the past by administrative tribunals. He acknowledged the scope of section 20 of the OLA, but also noted that some of the earlier decisions rendered by the respondent could have no value as precedents. It is worth setting out a part of the comments and recommendations of the Commissioner regarding the language of decisions:<sup>43</sup>

#### (D) Language of Decisions

As our study has pointed out, it is clearly important that judgments and decisions of federal courts and quasi-judicial tribunals which have jurisprudential value or policy significance be routinely available to the public in both official languages. The present scope of Section 20 of the *Act* is more than sufficient to meet this requirement. Indeed, Section 20 appears so broad as to require the issuance in both official languages of decisions which simply apply well-established law to a set of established facts, in other words, decisions of no particular significance with respect to evolving policy or legal principles.

The present scope of Section 20 seems to place an onerous burden upon some quasi-judicial tribunals without advancing any recognizable policy objective. Even a court of record, such as the Tax Court of Canada, appears to be currently unable to issue every decision of the court in both official languages, although all judgments of policy and legal significance are routinely available in both official languages, as well as those arising out of proceedings where both official languages were used. It seems reasonable that a review take place of the policy reasons which may support the necessity to issue, in the other official language, the purely factually bound decisions arising out of strictly

[69] La Commission a expliqué, par ailleurs, les coûts que représente la traduction<sup>41</sup>:

Les coûts de traduction des décisions rendues en 1996 seraient treize fois supérieurs au montant prévu au budget courant de la traduction. Il faudrait alors que le Parlement autorise des crédits supplémentaires de plus de 13 millions de dollars. Même les coûts de traduction des décisions fournies à Quicklaw en 1996, évalués dans la pièce «M» à 1,6 million de dollars, dépasseraient de 1,5 fois le budget courant.

[70] Le Commissaire aux langues officielles dans son rapport intitulé *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires*<sup>42</sup> mentionné plus haut a traité des décisions rendues dans le passé par les tribunaux administratifs. Il a reconnu la portée de l'article 20 de la LLO, mais il a aussi noté que certaines des décisions antérieures rendues par l'intimée peuvent n'avoir aucune valeur de précédent. Il est utile de reproduire un extrait des commentaires et recommandations du Commissaire au chapitre de la langue des décisions<sup>43</sup>:

#### (D) Langue des décisions

Comme l'a montré notre étude, il importe au plus haut point que les jugements et décisions des tribunaux judiciaires et quasi judiciaires fédéraux qui sont significatifs en tant que précédents ou sur le plan des principes soient mis à la disposition du public dans les deux langues officielles. La portée actuelle de l'article 20 de la *Loi* est plus que suffisante pour répondre à cette nécessité. En effet, l'article 20 paraît assez large pour imposer la communication, dans les deux langues officielles, des décisions qui ne font qu'appliquer des principes bien établis du droit à un ensemble de faits connus. Nous parlons ici des décisions qui ne présentent pas un intérêt particulier pour l'évolution du droit ou des lignes de conduite.

Le champ actuel de l'article 20 semble faire peser un lourd fardeau sur certains tribunaux quasi judiciaires, sans faire progresser un objectif reconnaissable. Même une cour d'archives comme la Cour canadienne de l'impôt semble actuellement dans l'impossibilité de rendre chacune de ses décisions dans les deux langues officielles, encore que tous ses jugements présentant une importance sur le plan du droit ou des principes soient ordinairement mis à disposition dans les deux langues officielles, ainsi que ses jugements découlant de procédures où les deux langues officielles ont été utilisées. Il semble raisonnable que l'on entreprenne un examen des raisons susceptibles de justifier la nécessité de

unilingual proceedings. Of course, requests by an individual with a relevant interest for a specific decision should continue to be accommodated, as would appear to be the present policy of the various tribunals reviewed in the course of this study.

**Recommendation number six**

*The Commissioner therefore recommends that the federal Department of Justice review the appropriateness of the current scope of Subsection 20(2)(a) of the Official Languages Act, insofar as it requires the routine issuance in both official languages of decisions of no jurisprudential value or policy significance.*

**Recommendation number seven**

*The Commissioner further recommends that, should no significant policy justify the current scope of Subsection 20(2)(a) of the Official Languages Act, the federal Department of Justice consider the possibility of amending the Official Languages Act in order to accord a power of regulation to the Governor in Council to determine which tribunals, if any, should be exempted from the duty to issue in both official languages factually bound decisions of no jurisprudential or policy significance arising out of strictly unilingual proceedings and to establish appropriate categories of decisions accordingly. The criteria for such an exemption should be clearly defined.*

[71] The appellant further acknowledged that the earlier decisions rendered by the respondent from its creation to the date the originating motion was filed, September 17, 1996, do not all have value as precedents. The issuing of a *mandamus* order that would apply to all earlier decisions would therefore not satisfy the appellant's objectives, as he would only be concerned with consulting those which have such value. Issuing a *mandamus* order covering the entire scope of section 20 of the OLA would thus not be justified, since the money spent on translation services would have no practical result. Further, as indicated in the record, there is no question as to the respondent's good faith. From the outset, it has made every effort to co-operate in the investigation by the Commissioner of Official Languages and has complied promptly with the latter's recommendations.

rendre dans l'autre langue officielle des décisions purement factuelles découlant de procédures strictement unilingues. Il va sans dire que toute requête de la part d'une personne ayant un intérêt pour une décision particulière devrait toujours être positivement accueillie; telle semble être en effet la politique actuelle des divers tribunaux que nous avons examinés au cours de cette étude.

**Recommandation numéro six**

*Le Commissaire recommande donc que le ministère fédéral de la Justice examine l'à-propos du champ actuel du paragraphe 20(2) de la Loi sur les langues officielles, dans la mesure où cette disposition requiert que soient rendues dans les deux langues officielles les décisions qui n'ont pas valeur de précédents ou qui n'ont pas de portée au niveau des principes.*

**Recommandation numéro sept**

*Le Commissaire recommande aussi, pour le cas où aucun principe supérieur ne justifierait la portée actuelle du paragraphe 20(2) de la Loi sur les langues officielles, que le ministère fédéral de la Justice envisage la possibilité de modifier la Loi sur les langues officielles afin de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de préciser par règlement les tribunaux qui devraient être dispensés de l'obligation de rendre dans les deux langues officielles leurs décisions factuelles lorsque de telles décisions n'ont pas valeur de précédents ni ne sont significatives sur le plan des principes et qu'elles découlent de procédures strictement unilingues; aussi d'établir des catégories de décisions à cette fin. Les critères justifiant une telle dispense devraient être clairement définis.*

[71] L'appelant a également reconnu que les décisions antérieures rendues par l'intimée depuis sa création jusqu'au jour du dépôt de la requête introductive d'instance, le 17 septembre 1996, n'ont pas toutes valeur de précédent. L'émission d'une ordonnance de *mandamus* qui s'appliquerait à toutes les décisions antérieures ne rencontrerait donc pas les objectifs de l'appelant qui n'a intérêt à consulter que celles qui ont cette valeur. Émettre une ordonnance de *mandamus* qui couvrirait toute la portée de l'article 20 de la LLO ne serait donc pas justifié puisque les sommes d'argent dépensées pour les services de traduction ne donneraient aucun résultat pratique. De plus, la bonne foi de l'intimée, telle que le démontre le dossier, ne fait aucun doute. Elle s'est appliquée, dès le début, à collaborer à l'enquête du Commissaire aux langues officielles et s'est empressée de se conformer aux recommandations de ce dernier.

[72] The difficulty in the case at bar is to determine which of the decisions rendered by the respondent have value as precedents and to ensure that those which do are available to researchers and the public in both official languages. That is the true purpose of the proceedings at bar, and this can ultimately only be achieved if the respondent develops relevant administrative standards, subject to approval by the intervener, to resolve this dispute in keeping with the aims of the OLA.

[73] In the circumstances, in view of the practical effect which the granting of a *mandamus* would have, especially on the thousands of decisions which there is no interest in translating, and bearing in mind the balance of convenience, we feel that it would not be advisable to make a *mandamus* order for the past.

[74] That being said, it is clear that the present policy followed by the respondent is a departure from the Act and that, as of the date of this judgment, it will have no choice but to comply with the Act, unless legislative amendments are made to section 20 of the OLA.

[75] The parties agreed that each would pay its own costs.

[76] For these reasons, the appeal should be dismissed without costs.

[72] La difficulté en l'espèce est de déterminer lesquelles des décisions rendues par l'intimée ont valeur de précédent, et d'assurer que celles qui le sont soient accessibles aux chercheurs et au public dans les deux langues officielles. Il s'agit là du but véritable des présentes procédures, lequel ne pourra être atteint que si, en fin d'analyse, l'intimée développe des normes administratives pertinentes, sujettes à l'approbation de l'intervenant, de façon à régler ce différend dans le cadre des objectifs poursuivis par la LLO.

[73] Dans les circonstances, tenant compte au plan pratique de l'incidence que l'octroi d'un *mandamus* aurait, surtout à l'égard de milliers de décisions dont la traduction du contenu est sans intérêt, et tenant compte de la balance des inconvénients, nous croyons qu'il n'est pas opportun de rendre une ordonnance de *mandamus* pour le passé.

[74] Ceci dit, il est clair que la politique actuelle suivie par l'intimée déroge à la Loi et qu'elle n'a, à compter du présent jugement, d'autres choix que de s'y conformer à moins que des modifications législatives ne soient apportées à l'article 20 de la LLO.

[75] Les parties ont convenu que chacune assumerait ses propres dépens.

[76] Pour ces motifs, l'appel devrait être rejeté sans frais.

<sup>1</sup> *Devinat v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, [1998] 3 F.C. 590 (T.D.).

<sup>2</sup> R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

<sup>3</sup> The notice of appeal confines itself to requesting translation of past decisions. In his originating notice of motion, the appellant asked that all past and future decisions by the Board be translated.

<sup>4</sup> A.B., at pp. 206-207.

<sup>5</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, Minister of Public Works and Government Services Canada, 1999.

<sup>6</sup> R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 18(1)(a) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)].

<sup>7</sup> R.S.C., 1985, c. I-2.

<sup>8</sup> [1999] 1 S.C.R. 768.

<sup>9</sup> *Ibid.*, at p. 788.

<sup>10</sup> *Ibid.*, at p. 789.

<sup>1</sup> *Devinat c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, [1998] 3 C.F. 590 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>2</sup> L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 31.

<sup>3</sup> L'avis d'appel se limite à demander la traduction des décisions passées. Dans son avis de requête introductive d'instance, l'appelant demandait que soient traduites toutes les décisions passées et à venir rendues par la Commission.

<sup>4</sup> D.A., aux p. 206 et 207.

<sup>5</sup> Commissariat aux langues officielles, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999.

<sup>6</sup> L.R.C. (1985), c. F-7 [art. 18(1)(a) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)].

<sup>7</sup> L.R.C. (1985), ch. I-2.

<sup>8</sup> [1999] 1 R.C.S. 768.

<sup>9</sup> *Ibid.*, à la p. 788.

<sup>10</sup> *Ibid.*, à la p. 789.

<sup>11</sup> *Ibid.*, at pp. 788-789.

<sup>12</sup> *Ibid.*, at p. 791.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> The word "court" is defined in s. 76 of the OLA as the Federal Court—Trial Division.

<sup>15</sup> (1703), 92 E.R. 126, at p. 136, cited by Wilson J.A. (as she then was) in *Bhadauria v. Board of Governors of Seneca College of Applied Arts and Technology* (1980), 27 O.R. (2d) 142 (C.A.), subsequently appealed to the Supreme Court of Canada, [1981] 2 S.C.R. 181.

<sup>16</sup> [1919] A.C. 956 (P.C.), at p. 962.

<sup>17</sup> *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626.

<sup>18</sup> [1998] 1 S.C.R. 626, at p. 656.

<sup>19</sup> [1991] 1 F.C. 373 (C.A.).

<sup>20</sup> *Ibid.*, at p. 387.

<sup>21</sup> R.S.C., 1985, c. P-33.

<sup>22</sup> *Supra*, note 19, at p. 389.

<sup>23</sup> *Ibid.*, at p. 390.

<sup>24</sup> *Sweet v. Canada*, [1999] F.C.J. No. 1539 (C.A.) (QL), at para. 11, *per* Décary J.A.; *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.), at paras. 21 to 25 inclusive, *per* Stone J.A.

<sup>25</sup> [1999] 2 F.C. 476 (C.A.).

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> [1975] 1 S.C.R. 138.

<sup>28</sup> [1976] 2 S.C.R. 265.

<sup>29</sup> [1981] 2 S.C.R. 575.

<sup>30</sup> *Ibid.*, at p. 598.

<sup>31</sup> [1986] 2 S.C.R. 607. See also *Distribution Canada Inc. v. M.N.R.*, [1993] 2 F.C. 26 (C.A.), *per* Desjardins J.A.

<sup>32</sup> As explained by Cory J. in *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, at p. 251.

<sup>33</sup> *Ibid.* at p. 252.

<sup>34</sup> *Ibid.*, at p. 253.

<sup>35</sup> *Supra*, note 1, at p. 612.

<sup>36</sup> [1994] 1 F.C. 742 (C.A.), at p. 766.

<sup>37</sup> Five secondary conditions were developed by Robertson J.A., but they are not relevant here. See *ibid.*, at pp. 767-768.

<sup>38</sup> A.B., at p. 55, para. 11.

<sup>39</sup> A.B., at pp. 55-56, paras. 12 and 13.

<sup>40</sup> A.B., at p. 56, para. 15.

<sup>41</sup> A.B., at p. 61, para. 38.

<sup>42</sup> *Supra*, note 5.

<sup>43</sup> *Ibid.*, at p. 52.

<sup>11</sup> *Ibid.*, aux p. 788-789.

<sup>12</sup> *Ibid.*, à la p. 791.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Le mot «tribunal» est défini à l'art. 76 de la LLO comme étant la Section de première instance de la Cour fédérale.

<sup>15</sup> (1703), 92 E.R. 126, à la p. 136, cité par Wilson, J.C.A. (telle qu'elle était alors) dans *Bhadauria v. Board of Governors of Seneca College of Applied Arts and Technology* (1980), 27 O.R. (2d) 142 (C.A.), dont il y eut appel à la Cour suprême du Canada par la suite, [1981] 2 R.C.S. 181.

<sup>16</sup> [1919] A.C. 956 (C.P.), à la p. 962.

<sup>17</sup> *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626.

<sup>18</sup> [1998] 1 R.C.S. 626, à la p. 656.

<sup>19</sup> [1991] 1 C.F. 373 (C.A.).

<sup>20</sup> *Ibid.*, à la p. 387.

<sup>21</sup> L.R.C. (1985), ch. P-33.

<sup>22</sup> *Supra*, note 19, à la p. 389.

<sup>23</sup> *Ibid.*, à la p. 390.

<sup>24</sup> *Sweet c. Canada*, [1999] F.C.J. n° 1539 (C.A.) (QL), au par. 11, le juge Décary, J.C.A.; *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.), au par. 21 à 25 inclusivement, le juge Stone, J.C.A.

<sup>25</sup> [1999] 2 C.F. 476 (C.A.).

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> [1975] 1 R.C.S. 138.

<sup>28</sup> [1976] 2 R.C.S. 265.

<sup>29</sup> [1981] 2 R.C.S. 575.

<sup>30</sup> *Ibid.*, à la p. 598.

<sup>31</sup> [1986] 2 R.C.S. 607. Voir aussi *Distribution Canada Inc. c. M.R.N.*, [1993] 2 C.F. 26 (C.A.), le juge Desjardins, J.C.A.

<sup>32</sup> Tel qu'expliqué par le juge Cory dans *Conseil canadien des églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, à la p. 251.

<sup>33</sup> *Ibid.*, à la p. 252.

<sup>34</sup> *Ibid.*, à la p. 253.

<sup>35</sup> *Supra*, note 1, à la p. 612.

<sup>36</sup> [1994] 1 C.F. 742 (C.A.), à la p. 766.

<sup>37</sup> Cinq conditions secondaires ont été développées par le juge Robertson, J.C.A., mais elles ne sont pas pertinentes en l'espèce. Voir *ibid.*, aux p. 767 et 768.

<sup>38</sup> D.A., à la p. 55, par. 11.

<sup>39</sup> D.A., aux p. 55 et 56, par. 12 et 13.

<sup>40</sup> D.A. à la p. 56, par. 15.

<sup>41</sup> D.A. à la p. 61, par. 38.

<sup>42</sup> *Supra*, note 5.

<sup>43</sup> *Ibid.*, à la p. 56.